

EL REDESCUBRIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CREANDO IMÁGENES DESDE LA UNIVERSIDAD

JORGE CRESPO GONZÁLEZ (DIRECTOR)
PRÓLOGO DE MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR
PRESENTACIÓN A CARGO DE CÉSAR POLO VILLAR
EPÍLOGO DE MANUEL ARENILLA SÁEZ



Edita: Instituto Complutense de Ciencia de la Administración

El texto que el lector tiene en sus manos no constituye un libro al uso, ni el fondo ni en la forma. En el fondo, porque pretende recuperar un concepto positivo de la Administración pública, frente a estereotipos y prejuicios. Y en la forma, porque está integrado por un elenco de recursos “multitalento”, o imágenes, elaborados por universitarios comprometidos con la sociedad. La obra tiene dos objetivos claros. Por una parte, redescubrir la relevancia de la Administración pública, y de sus empleados, como infraestructura imprescindible para el funcionamiento de la sociedad y el reconocimiento y garantía de los derechos ciudadanos. Y, por otra, servir de instantánea del proceso de aprendizaje universitario a través de una experiencia, documentada y con resultados, desarrollada en la Universidad Complutense de Madrid en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior.

Los destinatarios de esta obra son los ciudadanos en general, en cuya cultura sobre lo público se desea incidir, pero muy singularmente los trabajadores públicos, y entre ellos principalmente los recién ingresados y los, por distintas causas, desmotivados. Para unos y otros esperamos que esta aportación colectiva constituya un elemento de inducción en los valores públicos y su materialización en una sociedad democrática, además de un acicate para seguir trabajando al servicio de todos.



Portada: Collage a partir de imágenes con las respuestas dadas por estudiantes de primaria a la pregunta ¿qué es para ti la Administración pública?

EL REDESCUBRIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CREANDO IMÁGENES DESDE LA UNIVERSIDAD

JORGE CRESPO GONZÁLEZ (DIR.)
PRÓLOGO DE MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR
PRESENTACIÓN A CARGO DE CÉSAR POLO VILLAR
EPÍLOGO DE MANUEL ARENILLA SÁEZ

COORDINACIÓN:
GUADALUPE JIMÉNEZ BLASCO, IRMA LOSADA OLMOS Y DANIEL MORA GÓMEZ

ESTUDIANTES PARTICIPANTES:

*Anush Aghajanyan, Inmaculada Almagro Saorín, Enrique Anarte Lazo,
Fernando Barrero Garrido, Carlos Bravo de la Orden, Marta Calleja Escudero,
Natalia Camejo Acuña, Paula Cisternas Muhr, Nihal Aicha El Mquirmi,
Rocío Estévez Domínguez, Jaime A. Gómez Matas, María Ivorra Yagüe,
Guadalupe Jiménez Blasco, Adrián Lasa Mediavilla, David Latona, Irma Losada Olmos,
Elena Lucas Salido Daniel Mora Gómez, Diego Mourelle Barreiro, Miki Osanai,
Paula Pascual Figueiredo, Juan Carlos Pastor Gómez, Sonia Robledo Navarro*

ILUSTRACIONES A CARGO DE: ÁNGELES LOSADA OLMOS

Edita: Instituto Complutense de Ciencia de la Administración



instituto
complutense | de ciencia de la
administración

Colabora:



Copyright (c) 2015: Jorge Crespo González (Dir.), Mariano Baena del Alcázar (prólogo), César Polo Villar (presentación), Manuel Arenilla Sáez (epílogo), Anush Aghajanyan, Inmaculada Almagro Saorín, Enrique Anarte Lazo, Fernando Barrero Garrido, Carlos Bravo de la Orden, Marta Calleja Escudero, Natalia Camejo Acuña, Paula Cisternas Muhr, Nihal Aicha El Mquirmi, Rocío Estévez Domínguez, Jaime A. Gómez Matas, María Ivorra Yagüe, Guadalupe Jiménez Blasco, Adrián Lasa Mediavilla, David Latona, Irma Losada Olmos, Elena Lucas Salido Daniel Mora Gómez, Diego Mourelle Barreiro, Miki Osanai, Paula Pascual Figueiredo, Juan Carlos Pastor Gómez, Sonia Robledo Navarro. Ángeles Losada Olmos (ilustraciones).

Esta obra está bajo una licencia Reconocimiento-No comercial-Compartir bajo la misma licencia 3.0 Internacional de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es/.Índice>



Edita: Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, <http://www.ucm/icca>

Primera edición: Madrid, 2015

Colabora: Instituto Nacional de Administración Pública

ISBN: 978-84-606-6088-0

Depósito Legal:

Impresión:

A D. Manuel González Alfayate, maestro innovador de lengua española, ávido de encontrar a la persona detrás del sujeto, y la acción comprometida oculta en el predicado

Al recuerdo de Giner, Cossío y Azcárate

A la juventud estudiosa

INDICE DE CONTENIDOS

- Prólogo , por Mariano Baena del Alcázar.....	9
- Presentación , por César Polo Villar.....	11
- El redescubrimiento de la Administración Pública. Creando imágenes desde la Universidad , por Jorge Crespo González.....	15
- Las aportaciones o ejercicios creativos seleccionados:	
I.- Una declaración de principios: definiendo la Administración Pública	29
1- Nociones básicas que debe saber un ciudadano responsable e informado, por Paula Cisternas Muhr.....	31
2- Manual para la “correctocracia”, por Juan Carlos Pastor Gómez.....	35
3- Decálogo de la Administración para el buen ciudadano 2014-2015, por Diego Mourelle Barreiro.....	39
II.- Es tiempo de ilustrarnos: relatos, conversaciones y ensayos sobre la Administración Pública	43
4- Contenidos sobre la Administración Pública que necesariamente debe conocer un ciudadano responsable y bien informado, por Anush Aghajanyan.....	45
5- Los tres maeses: de la Administración y su evolución, por Fernando Barrero Garrido.....	49
6- Lo que todo ciudadano debería conocer sobre la Administración, por Marta Calleja Escudero.....	53
7- La gran máquina tejedora de sueños, por Jaime A. Gómez Matas.....	57
8- Perder, por Miki Osanai.....	61
9- El buro-bar, por Paula Pascual Figueiredo y Elena Lucas Salido.....	65
10- Los asuntos públicos, la presa de una selva llamada Estado, por María Ivorra Yagüe.....	69
III.- Experiencias piloto: entra en el juego de la Administración	73
11.- ¿Qué contenidos debe conocer un ciudadano “de a pie” sobre la Administración Pública, y cómo se transmitirían de manera efectiva?, por David Latona.....	75
12- Contenidos sobre Administración Pública que necesariamente debe conocer un ciudadano responsable e informado, por Natalia Camejo Acuña.....	81
13- Contenidos sobre Administración Pública que necesariamente debe conocer un ciudadano responsable e informado, por Rocío Estévez Domínguez.....	85
14- Contenidos sobre la Administración Pública que todo ciudadano libre y responsable debe conocer, por Sonia Robledo Navarro.....	89
15- Balada sobre la burocracia, por Enrique Anarte Lazo.....	93
IV.- La Administración en los medios	97
16- Contenidos sobre Administración Pública que necesariamente debe conocer un ciudadano responsable e informado, por Inmaculada Almagro Saorín.....	99

17- La Administración a las 7, por Carlos Bravo de la Orden.....	103
18- De políticos y tecnócratas: las bases teóricas de <i>Yes, Minister</i> , por Daniel Mora Gómez	107
V.- Correo de ayer y de hoy: cartas a la Administración.....	111
19- Aspectos fundamentales sobre la Administración Pública que cualquier ciudadano responsable debería conocer, por Nihal Aicha El Mquirmi.....	113
20- La Administración del poder. El poder de la Administración, por Irma Losada Olmos.....	117
21- Qué es un ciudadano bien informado sobre la Administración Pública, por Adrián Lasa Mediavilla.....	121
22- La Administración Pública en España: lo que Larra no vivió, por Guadalupe Jiménez Blasco.....	127
 -A modo de Epílogo: La Administración desde los ojos de unos niños , por Manuel Arenilla Sáez.....	 133
 -Bibliografía.....	 137
-Anexos:.....	141
Anexo 1: Ficha de la Asignatura.....	143
Anexo 2: Programa de la asignatura.....	147
Anexo 3: Indicaciones del profesor para elaborar el ejercicio final creativo.....	157
Anexo 4: Ejemplo facsímil de ejercicio final creativo.....	159
Anexo 5: Relación de estudiantes participantes en la experiencia.....	163

PRÓLOGO

por D. Mariano Baena del Alcázar¹

Leía yo este libro, en el que aparezco en algún episodio como uno de los protagonistas, y me vino a la imaginación una idea extraña pero gratificante. Después de recorrer varios capítulos me sentía como un personaje de cuento, un duende (lo que cuando yo era niño se llamaba en los libros de cuentos un gnomo), que por un curioso fenómeno veía un futuro en el que estaba él mismo, que vivía simultáneamente en el presente y en el pasado. Así percibía las alusiones a mi persona como primer cultivador moderno de la Ciencia de la Administración en España, siendo los demás personajes del cuento o los cuentos científicos tan ilustres como Bonnin y Max Weber entre otros.

Esta experiencia que acabo de relatar ya es bastante para que deba quedar muy agradecido a los coordinadores y a los estudiantes colaboradores de la obra, de lo que quiero dejar inmediata constancia al comenzar este prólogo.

Por otra parte me felicito por la idea y la existencia de este libro, y creo que todos debemos felicitarnos en cuanto supone afrontar una tarea doble. De una parte la de conseguir la máxima participación de los estudiantes, y de otra la de combatir el tópico de la cerrada hostilidad celtíbera hacia la Administración.

Admiro sinceramente el intento y el logro de que los estudiantes participaran de modo pleno en el libro, expresando por diversos medios la convicción a que han llegado de lo que es y para lo que sirve la Administración pública. Confieso que en mis años de profesor lo más que conseguí fue un animado diálogo con los estudiantes más interesados, bien en las mismas clases, bien en seminarios de ocho o diez personas. Mucho más es lo que han conseguido los profesores impulsores de este libro. Por ello advierto al lector que los anexos y la demás información complementaria sobre la enseñanza son una parte importante de la obra, cuya lectura no debe omitirse.

Mucho más habría que decir - más de lo que sería prudente incluir en estas páginas — sobre el intento de combatir los tópicos españoles sobre la Administración y sus funcionarios. Desde luego entiendo que esos tópicos, provenientes del siglo XIX, se deben a falta de cultura (y por tanto a desconocimiento) sobre la Administración, y también a una sectorialización que suele cometerse cuando se piensa en la Administración pública o se alude a ella.

La falta de cultura es clara, y proviene de los tiempos (1840-1845) en que dejó de estudiarse la Administración como tal (aunque se hicieran a ella alusiones limitadas e incompletas en los

¹ Catedrático emérito de Ciencia Política y de la Administración y Ex-Magistrado del Tribunal Supremo. Primer Catedrático de Ciencia de la Administración en España.

mejores textos) y se empezó a estudiar la legislación sobre ella, es decir, el derecho administrativo. Sin duda tendría muchos defectos la Administración de la época (la del "vuelva Vd. mañana" de Larra), pero lo cierto es que no se conocía y en consecuencia no se valoraba. En cuanto a la opinión común somos los herederos de aquella situación. Si se me permite el símil, así como la falta de cultura religiosa no fue obstáculo para que creciera el anticlericalismo, el desconocimiento de lo que era la Administración no impidió que se desarrollase la hostilidad hacia ella.

Pero a esto contribuyó notablemente lo que he llamado antes la sectorialización de las opiniones y sentimientos sobre la Administración, que se identifica con el llamado papeleo. Desde luego esa sectorialización se da también en el caso de los funcionarios, ya que el público en general identifica como tales sólo a los de ventanilla. Ni un médico ni un arquitecto, por ejemplo, se ven como funcionarios, aunque lo sean y trabajen para el sector público.

Se considera la Administración como una o varias casas en las que hay que presentarse para obtener documentos que autoricen a realizar legalmente ciertas actividades. El mismo hecho de que se exijan los documentos se considera irritante, pero mucho peor es el estado de ánimo a que se llega cuando el funcionario (o empleado) advierte que falta alguna formalidad.

Esto es lo que se percibe de la Administración y lo que provoca la hostilidad contra ella, ignorándose que es quien mantiene la cohesión social, así como el número inmenso de actuaciones que realiza en forma de prestaciones (educación, sanidad, pensiones) o mediante la creación y mantenimiento de infraestructuras. Por otra parte, ampliando el objetivo de la lente, no es sólo la Administración quien gestiona, pues sus actos se realizan en un contexto de entidades privadas que participan en las decisiones.

Ni que decir tiene que todo esto se expone considerando como destinatarios a los lectores de la obra, que quizás lean también este prólogo. Pues los autores de los trabajos incluidos en el libro conocen estas realidades sobradamente y precisamente reaccionan contra ellas. No cabe duda de que lo hacen desde un contexto científico, como se deduce de las obras y de los autores que citan.

Por ello, guste o no en ciertos medios académicos y profesionales, existe en España una Ciencia de la Administración, y así lo reconocen los autores de este libro. Ello es resultado del esfuerzo de un grupo de profesores e investigadores entre los cuales me cuento. Recordando los tiempos pasados y comparándolos con los presentes (véase el párrafo inicial de este prólogo), creo que tengo todos los motivos para estar agradecido y orgulloso.

M. BAENA DEL ALCAZAR
Madrid, diciembre de 2014

PRESENTACIÓN

por D. César Polo Villar²

Me resulta especialmente grato realizar la presentación de esta obra que dirige el Profesor D. Jorge Crespo González, tanto por la amistad que nos une y los años en los que llevamos compartiendo investigación y magisterio en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), como, sobre todo, por el protagonismo que en ella se otorga a sus verdaderos autores, los alumnos que en el curso 2013-14 cursaron la asignatura “Teoría de la Administración Pública”, que ambos impartimos en el Grado de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM.

El libro presenta una compilación de ejercicios realizados por los alumnos en el marco de la asignatura que cursaron con el Profesor Crespo, aunque en un formato distinto a los tradicionales que suelen soportar la evaluación en los estudios universitarios. En realidad, los ejercicios son expresión del compromiso especial con el objeto de estudio que los alumnos asumieron al participar en un Proyecto de Investigación que el propio Profesor Crespo tutelaba³; y, además, adquieren el significado pleno que se les otorga en esta obra como respuesta al diseño creativo con el que el Profesor planteó la realización de esa prueba de verificación⁴.

Así mismo, la temática de los textos puede parecer centrada en la Administración Pública, en su significado, valor e importancia para el desarrollo actual de nuestra sociedad; pero el diseño del libro y la organización de su contenido comportan una invitación implícita para que el lector se incorpore al proyecto educativo⁵ del que son tributarios y se implique activamente en su objetivo, al menos desde la reflexión y la crítica.

En este sentido, cabe otorgar al texto un rasgo extraordinario al permitir a sus lectores conocer una pequeña parte del papel activo que los alumnos desempeñan en el proceso de enseñanza-aprendizaje y, del mismo modo, valorar también el rol que desarrollan los profesores, en este caso a través del estímulo que incorpora el diseño de la prueba final de la asignatura, que es la que da contenido al libro, y que apela a la innovación y creatividad de los alumnos con la virtud

² Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid y responsable del área Innovación y calidad educativa en el Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.

³ Nos referimos al Proyecto “Formación sobre Administración Pública para alumnos de primaria. Creación colaborativa de contenidos y actividades de aprendizaje”, que hemos desarrollado durante el curso 2013/2014 con el respaldo del Instituto Nacional de Administración Pública.

⁴ Ver el documento con las instrucciones cursadas para preparar y realizar el ejercicio en el anexo.

⁵ Hablamos de proyecto educativo desde dos dimensiones diferentes pero complementarias. La primera se relaciona con la percepción distorsionada de la Administración Pública que viaja en el imaginario social y la necesidad de buscar nuevas vías para acercar a la sociedad un conocimiento más riguroso sobre la misma. La segunda se deriva fácilmente del contexto en el que se genera el material con el que se conforma esta obra, de la finalidad educativa que impregna el quehacer de la Universidad.

añadida de romper con las visiones oscurantistas y los temores con los que tradicionalmente se enfrentan los alumnos a las evaluaciones⁶.

Y también puedo referir al lector que se encuentra ante un conjunto de formas narrativas muy diversas, con relatos, historias fantásticas, diálogos profundos, alguna alegoría, canciones, decálogos, alfabetos, propuestas de programas televisivos y radiofónicos...; formas que han sido escogidas por los autores con libertad, inteligencia, intención, bondad y acierto para exponer una conclusión: ¡Tenemos que cambiar nuestra percepción de la Administración Pública!

Pero además, todos ellos han profundizado en el contenido de la asignatura y han generado un conocimiento nuevo, particular, de acuerdo con sus propias visiones sobre el objeto de estudio; y lo han hecho “jugando” con los datos e información especializada a los que han tenido acceso durante el curso, mezclados, relacionados, integrados con los que les han proporcionados otras fuentes, académicas y no académicas, y con su propio acervo de conocimiento y experiencia vital, en respuesta clara a la libertad creativa con la que se les propuso enfrentar el curso y realizar el ejercicio final.

Y esa libertad creativa supone además un esfuerzo de comunicación que busca, al menos así yo lo interpreto, llamar la atención (del lector), despertar (su) interés y ganar (su) complicidad al compartir, consciente e inconscientemente, rasgos íntimos de la personalidad de los autores que elevan y complementan el rol de alumno y nos muestran algo más, a la persona.

Tal despliegue de recursos y capacidades nos obliga (como profesores) a alzar nuestra percepción más allá del dato o la información puntual, en aras a una evaluación justa del individuo, de sus capacidades y competencias, de la relación que ha establecido con el objeto de estudio, con la propuesta metodológica diseñada específicamente para acercarse a éste, y con el grupo humano que comparte la aventura propuesta de viajar hacia el conocimiento creando valor, valor público, tantas veces intangible y difícil de cuantificar, pero no por ello invisible.

Todo ello hace que este libro forme parte de ese milagro colectivo que es la Educación y que nuestra sociedad, ya moderna, ha institucionalizado y es capaz de producir con resuelta naturalidad, con carácter público, gratuito, obligatorio y universal en los tramos educativos iniciales y, dentro de una relación de servicio público, a precios aún asequibles en la Educación Pública Superior.

Invito así a los lectores a recorrer con atención las siguientes páginas, a descubrir el mensaje que con verdadera sensibilidad literaria nos quieren transmitir estos jóvenes autores, presos ya del

6 Como así lo demuestran los resultados de las valoraciones que los propios alumnos hacen de la prueba final de verificación.

vértigo que genera el conocimiento y sabedores de que sólo la curiosidad y la reflexión son capaces de responder a las nuevas preguntas, al vacío que suscita todo saber nuevo.

EL REDESCUBRIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CREANDO IMÁGENES DESDE LA UNIVERSIDAD

Por D. Jorge Crespo González⁷

Introducción

En los últimos años se viene detectando un incremento de la desafección de los ciudadanos por lo público, tanto en su segmento político como netamente administrativo. Esa desafección parece tener su origen tanto en visiones e imágenes culturales asociadas tradicionalmente a nuestra Administración Pública, como por mensajes socialmente dirigidos por distintos responsables políticos y empresariales, singularmente en esta época de crisis económica y de valores públicos que venimos sufriendo.

En cualquier caso, se considera que ese “divorcio” entre sociedad y Administración es una mala noticia para los ciudadanos y para la democracia, toda vez que, más allá de los vicios y posibilidades de mejora, la Administración y Función Pública se constituyen en un elemento institucional e instrumental fundamental para la construcción de un Estado de derecho eficaz regido por la separación de poderes, que además garantice la prestación de los servicios básicos asociados al bienestar de los ciudadanos.

Por otra parte, es evidente que los ciudadanos no han sido informados y formados en la esencia e importancia de la Administración Pública, lo que conlleva que frecuentemente lejos de interpretar su existencia y actuación como algo positivo, a la hora de expresar ideas sobre ella predominen los prejuicios y visiones estereotipadas procedentes de otras etapas históricas y de obras literarias que, aunque ubicadas en un momento histórico preciso, siguen estando en nuestro imaginario colectivo.

Por ello, a nuestro entender, y para paliar en el futuro esta peligrosa deriva, es necesario intervenir en la raíz del problema: una escasa y muy deficiente cultura de nuestra sociedad sobre lo público y sus servidores. Y, con dicho objeto, diseñar una estrategia de formación a los ciudadanos en aspectos básicos de la Administración Pública. A tal fin, no se pretende adoctrinarlos en aspectos corporativos, ni en técnicas de gestión, sino proponerles una invitación al descubrimiento del sentido de lo público, y de las personas que les sirven desde la Administración. Es aquí donde se contextualiza la iniciativa del presente libro, en tanto modesta aportación que procede de ciudadanos jóvenes que cursan estudios universitarios en el marco de las ciencias sociales, y que sueñan una sociedad mejor y más justa en cuya construcción la Administración Pública tiene mucho que decir.

⁷ Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid, Secretario del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración y responsable del área de Función Pública Estratégica en el mismo.

Siguiendo la lógica de justificar el objeto del libro, así como la innovadora experiencia que le dio vida, en las siguientes páginas trataremos en primer lugar la necesidad del redescubrimiento social de la Administración Pública y, en segundo, se narrarán aspectos relevantes del proceso de elaboración de los relatos y aportaciones de los estudiantes en el marco de la asignatura de Teoría de la Administración Pública (TAP), cursada en el Grado de Relaciones Internacionales de la UCM.

Pero antes de ello, es mi deber hacer referencia a aquellas personas e instituciones que han hecho posible esta obra. Para un profesor universitario, que sienta a flor de alma su misión social de generar y transmitir conocimiento y competencias, no es un hecho menor aparecer rodeado con sus alumnos en una aportación como la que se ofrece en este libro. Por ello, para mí supone una honda satisfacción haber pilotado este proyecto, sabiendo que lo realmente importante no es lo que yo escriba o haya hecho, sino lo que ellos, los estudiantes, han sido capaces de recrear, reformular, proyectar e incorporar a su bagaje, que es el nuestro, el de todos los ciudadanos. Mil gracias a nuestros alumnos del curso 2013/2014⁸, pues todos y cada uno (con independencia de que su aportación haya sido recogida o no en este libro), han contribuido a distinto título en la idea e incentivo para generarlo; y entre ellos cabe destacar como es natural los coordinadores de la obra y resto de autores. También es justo reconocer la deuda de gratitud que tenemos contraída con D. Manuel Arenilla, Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), quien generosamente confió en nosotros y permitió que su institución respaldara el proyecto de investigación general que puede considerarse matriz, al menos en el plano conceptual, de los resultados que se recogen en este libro⁹. También es honda y sincera la satisfacción de contar con D. Mariano Baena del Alcázar como prologuista del libro, y con mayor motivo cuanto que fue elegido unánimemente por los estudiantes cuando fueron consultados (como el poeta, saben distinguir las voces de los ecos), y quien con su proverbial generosidad aceptó el encargo de buen grado. También agradezco a mi colega y amigo, el profesor César Polo Villar, que junto con el profesor José Manuel Ruano de la Fuente es compañero de experiencias innovadoras en el marco del aprendizaje, la realización de la presentación y su permanente compañía e incansable entusiasmo. Y finalmente no quiero dejar pasar la ocasión de mostrar mi estima al Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA), y a su directora, la profesora Gema Pastor Albaladejo, por el estímulo y ayuda para su publicación.

⁸ Sus nombres aparecen en el Anexo 5.

⁹ Nos referimos al proyecto “Formación sobre Administración Pública para alumnos de primaria.

Creación colaborativa de contenidos y actividades de aprendizaje”, realizado durante 2014 y cuyo objeto se concretaba en dos aspectos:

- a) Generar conocimiento sobre la Administración y Función Pública, colectivamente construido desde el ámbito universitario y social, que permita proyectarse y tener utilidad social.
- b) Crear propuestas concretas que permitan acercar la realidad de la Administración y Función Públicas a los estudiantes de primaria, teniendo en cuenta específicamente el colectivo objetivo de la propuesta tanto en la forma como en el fondo.

1.- Por qué es necesario redescubrir la Administración Pública

Como ha sido puesto de manifiesto en la introducción, la Administración Pública ha sido objeto de ataques de todo tipo, protagonizados en ocasiones por aquellos que deberían especialmente protegerla, que la han aproximado a una situación en que no gusta a nadie, ni a los políticos, ni a los propios empleados públicos, ni a los ciudadanos. Se ha cuestionado no sólo su manera de actuar, sino su razón de ser, su propia existencia.

Esta situación, y adaptando a nuestras necesidades el título del célebre artículo de Olsen (2005), plantea la necesidad de redescubrir la Administración Pública y recuperarla del infausto lugar en que la han dejado décadas, siglos acaso, de vilipendio, mala politización, endogamia y corrupción; situación de partida que ha reforzado, con reincidencia digna de mejor causa, la crítica feroz de escritores, políticos, cineastas y medios de comunicación, y generándose al cabo una visión de nuestras organizaciones públicas plagadas de estereotipos y prejuicios negativos¹⁰. También es cierto, como contraste, que esos prejuicios y estereotipos dejan lugar a una visión más favorable por parte de los ciudadanos “comunes” cuando razonan en términos concretos sobre sectores públicos tales que la educación, la sanidad o la seguridad, lo que sin duda es positivo aunque insuficiente. Y si bien ese redescubrimiento de la Administración es algo necesario para muchos países, lo es más particularmente para el nuestro.

Sin embargo, rescatar la Administración Pública y redescubrirla se nos antoja tarea tan ardua, penosa y compleja como la recuperación del sepulcro de don Quijote, en los términos escritos por Unamuno, del poder de los bachilleres, curas, barberos, duques y canónigos¹¹. Y particularmente porque la estrella refulgente y sonora que guiaba e iluminaba a aquel increíble escuadrón hacia su objetivo, según la descripción del vasco universal, se sustituye en nuestro caso por visiones interesadas, no siempre leales con el interés público, protagonizadas por relevantes personalidades de nuestro ámbito social, que desdibujan los fines públicos y las estructuras a su servicio, a la par que difuminan su sentido.

Sin embargo, la Administración Pública en tanto constructo, institución e instrumento clave para la gobernabilidad nacido en la emergente sociedad francesa post-revolucionaria, no puede reducirse a un asunto económico cortoplacista, ni puede vivir permanentemente bajo el yugo de los estereotipos y las críticas infundadas e interesadas. Es preciso recordar que, en palabras de uno de los primeros y principales teóricos de la Administración Pública (Bonnin: 2004), la Administración Pública surge al mismo tiempo que la comunidad y la conservación de ésta es su principio. En nuestras palabras, que es el instrumento estructuralmente necesario para que los

¹⁰ Resulta de interés a este respecto Del Pino Matute, E., (2004)

¹¹ Unamuno (1988).

individuos acepten duraderamente depositar, intercambiar y movilizar influencia y recursos personales sustantivos, a cambio de un poder colectivo difuso, aunque protector y preservador. Sólo por esto, y sin mengua de la necesaria exigencia social, la mirada ciudadana sobre la organización de lo público debería ser notablemente más bondadosa, informada y valedora de su esencia.

A ello debe agregarse, como estima el profesor Arenilla (2014), “...que la Administración Pública vela por la equidad y la integración sociales y por el desarrollo económico y social, que juega un papel transcendente en la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y que es un instrumento principal en el logro de la legitimidad democrática del poder público” y que es un conector y comunicador indispensable entre la política y la sociedad.

En este marco se ha movido la parte conceptual y emocional de las aportaciones de los estudiantes. Con Prats (2005:6), hemos asumido que “no hay buena administración con mala sociedad y no hay buena sociedad que dure sin una buena administración que la sirva”. Todos nos hemos socializado en la idea de que las Administraciones deben ser reflejo de la sociedad ambicionada, y que los valores y principios de una buena Administración deben constituirse en valores sociales. La melodía de fondo, armónica y profunda, que subyace a todas las aportaciones es precisamente esa: la necesidad de incidir en la cultura cívica de nuestros conciudadanos, conocedores como somos de que “no se cambia la sociedad por decreto” ni por un deseo pasajero, y la convicción que albergamos en el valor de lo que pretendemos transmitir y preservar.

2.- Creando imágenes desde la Universidad

Una vez expresada la necesidad de redescubrir la Administración en nuestro país, pretendemos ahora contextualizar las contribuciones de los autores en el ámbito universitario en que han sido estimuladas, generadas y proyectadas.

Cabe advertir desde el inicio que los textos que el lector tiene a su disposición no han sido originariamente escritos para ser publicados, sino para dar respuesta de manera presencial a un ejercicio (examen), y que han sido dichos documentos los que han sido el recurso principal, sino único, del que se han nutrido los estudiantes en sus aportaciones¹². De hecho, una vez entregados y evaluados los ejercicios por el profesor, los estudiantes se han limitado a transcribirlos e informatizarlos, con la indicación de que, en su caso, solo se corrigieran aquellas posibles erratas o giros de redacción que comprometieran la cabal comprensión de los textos. Por lo tanto, no estamos ante productos escritos *ad hoc* para su publicación, sino ante narraciones, de carácter más o menos académico, que pretenden dar una respuesta personal y multitalento (permítasenos

¹² Puede consultarse un ejemplo de ejercicio creativo en versión facsímil en el Anexo 4.

la expresión) al desafío propuesto por el profesor. Establecido esto, para enmarcar el asunto es necesario conocer los objetivos y competencias que se pretenden alcanzar en la asignatura “Teoría de la Administración Pública”, para seguidamente enumerar los instrumentos para el aprendizaje propuestos (sustantivando lógicamente el ejercicio creativo final) y hacer una breve consideración de los resultados.

a) Información sobre la asignatura “Teoría de la Administración Pública”

TAP es una asignatura troncal que se imparte en varios grados de la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM, en primer curso, y cuyo contenido se centra en las teorías sobre la Administración Pública, así como a propósito de fenómenos y elementos de los sistemas administrativos¹³.

Los profesores de la asignatura pretendemos crear las condiciones para que los estudiantes asuman un conjunto de competencias, de forma que sean capaces de generarse su propio marco conceptual que les capacite para examinar y comprender aspectos relevantes sobre la Administración Pública (su origen, legitimidad, relaciones con la sociedad, organización, institucionalización, etc.), así como para confeccionar conocimiento aplicativo y favorecer la activación de valores universitarios y sociales¹⁴.

Del mismo modo, se pretende que los estudiantes adquieran y/o perfeccionen un elenco de competencias generales y específicas¹⁵, con objeto de mejorar sus capacidades técnicas (saber), aplicativas (saber hacer) y éticas (saber ser).

En el marco de la asignatura, aunque con diferente énfasis de acuerdo con el desarrollo del curso, los profesores utilizamos diversos recursos para el aprendizaje, con vistas a conseguir que los estudiantes consigan adquirir las competencias señaladas. Entre esos instrumentos, pueden señalarse las presentaciones del profesor y de los estudiantes, la visualización de películas, la lectura de textos (a veces en lengua inglesa), la realización de prácticas innovadoras dirigidas y/o autónomas, debates, usos de las TICs, salidas a Administraciones o Instituciones políticas y las pruebas de verificación. Entre éstas últimas, cabe citar los exámenes de contenidos y, particularmente, el examen final que en este caso se constituyó en un ejercicio creativo.

b) El ejercicio final escrito y creativo

El ejercicio final escrito tiene un valor relativamente menor en el conjunto de la asignatura (20%), y en su diseño original pretende verificar la consolidación de los conocimientos

¹³ De acuerdo con la ficha de la asignatura (ver anexo 1)

¹⁴ Véase el programa de la asignatura en el anexo 2.

¹⁵ Dichas competencias pueden consultarse con más detalle en la ficha de la asignatura o en el programa (anexos).

aprehendidos por parte de los estudiantes. Sin menosprecio de esa configuración, eminentemente orientada a acreditar conocimientos, los profesores se plantearon el desafío de articular una prueba más rica tanto en las competencias que se requirieran de los estudiantes, como de la autonomía con que pudieran realizarla. En esa línea, lo que en principio era una mera prueba de consolidación de conocimientos se constituyó en un ejercicio personal y creativo mediante el cual cada estudiante pudiera realizar, después de tanto trabajo, un viaje por el conjunto de la asignatura, para reconstruirla de forma personal en torno a un interrogante o desafío propuesto por el profesor. Dicho desafío no radicaba ya tanto en conocer el qué, sino en la capacidad para generar un argumento propio en que se proyectaran ideas potentes defendidas en las asignatura o a propósito de la misma¹⁶, con la orientación y profundidad que cada estudiante quisiera darle. Singularmente, este año los ejercicios creativos debían centrarse en responder a una de las siguientes preguntas:

-“La administración del poder. El poder de la Administración”

-“Contenidos sobre Administración Pública que necesariamente debe conocer un ciudadano responsable e informado”

La inmensa mayoría de los estudiantes optó por realizar un desarrollo personal sobre el segundo tema, tal como atestiguan las contribuciones de este libro.

Por otra parte, y sin perder de vista los objetivos a conseguir en la asignatura, con este ejercicio se pretendía generar una excusa para que los estudiantes pudieran pertrecharse de nuevas capacidades, particularmente en el ámbito de las siguientes competencias:

TABLA 1: COMPETENCIAS DIRECTAMENTE VINCULADAS AL EJERCICIO CREATIVO

(Fuente: elaboración propia a partir de la ficha de la asignatura)

Tipo Competencia	Competencias asociadas al ejercicio creativo
Genéricas	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad de obtención y gestión de la información y documentación relacionadas con la Teoría de la Administración Pública - Capacidad de comprensión y análisis de la información y documentación - Capacidad de síntesis de los conocimientos adquiridos - Razonamiento crítico a partir de los conocimientos adquiridos - Capacidad de aprendizaje autónomo - Conocimiento de las sociedades, culturas y costumbres - Definición y resolución de problemas teóricos - Comunicación escrita de los conocimientos adquiridos - Compromiso ético - Creatividad
Específicas	<ul style="list-style-type: none"> - Adquirir la capacidad de relacionar los sistemas políticos de los Estados, sus instituciones y los procesos de decisión

¹⁶ Pueden consultarse las indicaciones dadas por el profesor a propósito del ejercicio creativo en el anexo 3.

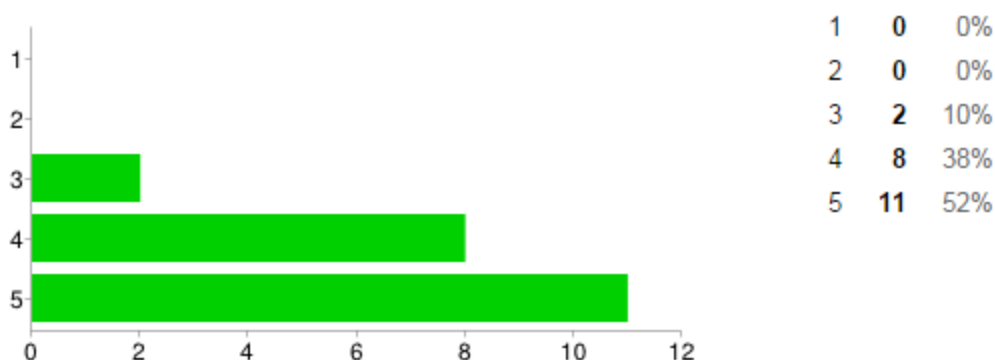
	- Comprender la estructura, la organización y el funcionamiento de las Administraciones Públicas en sus distintos niveles, así como la capacidad para analizar la planificación, la implementación y la evaluación de políticas públicas
--	--

c) Grado de satisfacción con el ejercicio final creativo

Una vez situado el ejercicio final creativo en el marco de los recursos para el aprendizaje, así como destacadas las competencias que pretende activar, es el momento de describir someramente los resultados del mismo, parte de los cuales constituyen la esencia de este libro. Para ello nos vamos apoyar en datos extraídos directamente de los estudiantes afectados mediante un cuestionario *ad hoc* elaborado por los profesores, con el que se pretendía obtener información global sobre el proceso de aprendizaje seguido en la asignatura, así como la retroalimentación para mejorar actividades y recursos concretos afectos a la misma. El cuestionario, voluntario y anónimo, fue respondido por 21 estudiantes de 64 asistentes, y su explotación por los profesores no busca una significación estrictamente estadística, sino la detección de líneas de tendencias significativas de alta potencia explicativa.

Cabría preguntarse, sin duda, por el grado de satisfacción de los estudiantes con el ejercicio creativo, si lo consideran un instrumento oportuno para valorar su trabajo en la asignatura, y si los resultados que aporta son proporcionales al esfuerzo que requiere. Las respuestas son altamente clarificadoras, como señalan los gráficos siguientes. En efecto, el 90% de los estudiantes estaría satisfecho o muy satisfecho con el ejercicio final, en tanto que solo el 10% restante estaría indiferente.

Gráfico 1: Grado de satisfacción con el ejercicio final y/o examen creativo
(Fuente: elaboración propia)



Es reseñable que el ejercicio final creativo supera en grado de satisfacción a otras actividades relativamente bien valoradas, como por ejemplo los exámenes parciales de contenidos (58% satisfechos o muy satisfechos) e incluso sobresale respecto de actividades tan dinámicas y habitualmente bien consideradas por los estudiantes en términos de aprendizaje como son las visitas a instituciones públicas o privadas (por ejemplo, este año se realizó una visita al INAP que dejó un saldo de 76% de satisfechos o muy satisfechos).

Gráfico 2: Tu grado de satisfacción con la realización de tests, como instrumento de verificación y seguimiento del aprendizaje (Fuente: elaboración propia)

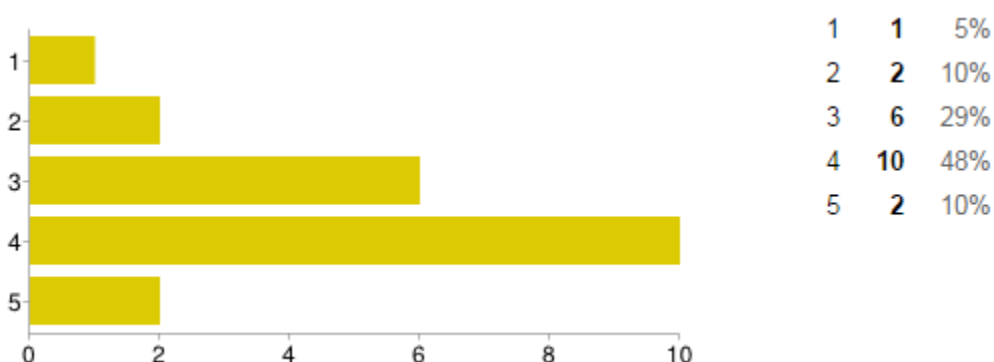
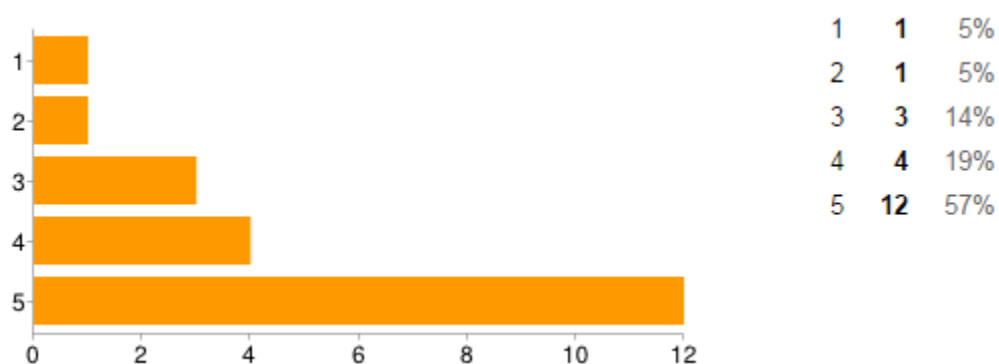


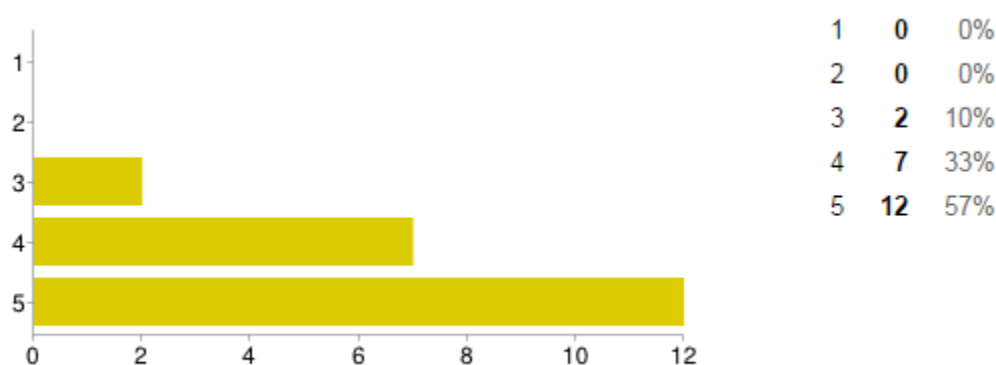
GRAFICO 3: Salidas a Administraciones Públicas (por ejemplo, al INAP). (Fuente: elaboración propia)



Quizás el alto grado de satisfacción en torno a los ejercicios creativos tuviera que ver con la libertad, iniciativa y autonomía con que los estudiantes pudieron elaborarlos, tal como sugieren las respuestas a la valoración que estos aspectos les merecen, en tanto instrumento para el

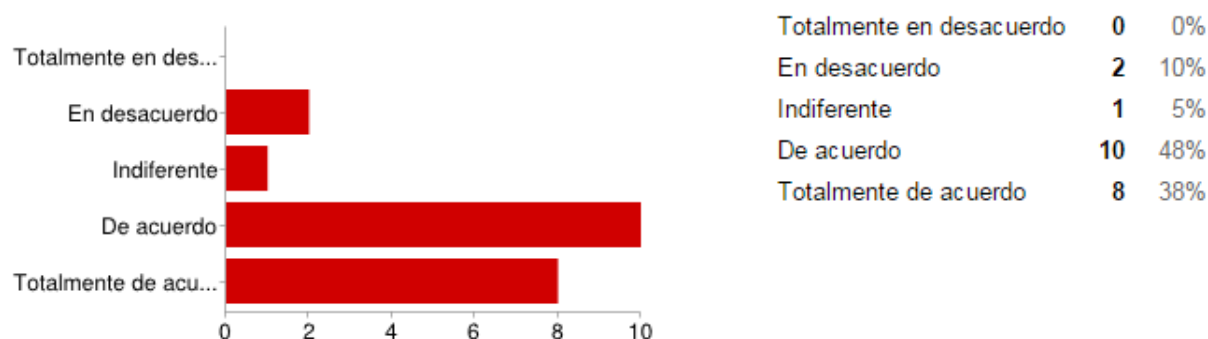
autoaprendizaje, pues las mismas casi calcan las dadas para el ejercicio creativo (90% satisfechos o muy satisfechos). En función de ello cabe interpretar algunos de los comentarios positivos que, en preguntas abiertas, dejaron algunos alumnos, particularmente el siguiente: “El examen final creativo ha sido una de las mejores ideas que un profesor podría haber propuesto a sus alumnos/as. Es una forma de asegurar la individualidad del alumno/a, hacer crecer su creatividad y, sobre todo, asegurar el conocimiento del contenido de la asignatura”.

Gráfico 4: Libertad para tomar la iniciativa en las actividades de aprendizaje propuestas y asumir la responsabilidad (individual y/o grupal) sobre la dirección, intensidad y extensión de los trabajos a realizar. (Fuente: elaboración propia)



Respecto de la equidad entre esfuerzos y resultados, interpretados éstos de manera general (incorporando el aprendizaje y las calificaciones), los estudiantes también tuvieron un alto grado de satisfacción (el 86% satisfecho, o muy satisfecho) con el ejercicio creativo, tal como se muestra en el gráfico siguiente:

Gráfico 5: El examen final (equidad entre esfuerzo y resultados). (Fuente: elaboración propia)



Probablemente, el alto grado de satisfacción se correlaciona con el hecho de que la metodología incentivaba decisiva y deliberadamente los siguientes elementos: el contacto entre los estudiantes y el profesor (a quien podían dirigirse buscando orientación), el aprendizaje activo (particularmente en la manera de abordar el desafío/pregunta), la proyección de altas expectativas en los estudiantes (a quienes se les invitaba a dejar su huella personal en la materia), y el profundo respeto a los diferentes talentos y maneras de aprender que tiene cada uno de ellos (intereses, medios de expresión, etc.). Estos aspectos no son menores ni transitorios en los buenos resultados docentes, como se deduce de haber sido incluidos por Chickering y Gamson (1987)¹⁷ entre los siete principios de la buena práctica pedagógica.

d) Los resultados del ejercicio final creativo recogidos en este libro

En un marco como el señalado, en que se incentiva la autonomía y los talentos personales en el aprendizaje, los resultados no podían tener un carácter uniforme, más allá de las indicaciones generales de los profesores y la fijación de los elementos, que pretenden ser temáticas transversales al conjunto de la materia, sobre los que pivota la reflexión del estudiante. Esos elementos, como ha sido descrito antes, durante el curso 2013/2014 se volcaron sobre la respuesta a dos desafíos o preguntas: la primera, de un carácter más teórico, versaba sobre “La administración del poder. El poder de la Administración”; y la segunda, que pretendía una reflexión aplicada para formar e informar a la ciudadanía sobre la importancia de la Administración Pública, utilizando los formatos que cada cual viera más apropiados, se orientaba a la construcción y difusión de “Contenidos sobre Administración Pública que necesariamente debe conocer un ciudadano responsable e informado”.

Como es notorio, en prácticamente todas las aportaciones late una idea fuerza, la de difundir a la sociedad la importancia que tiene, en tanto institución, la Administración Pública, la cual constituye, si es democrática, sana (no corrupta), eficaz y eficiente, una de las herencias más valiosas que la ciudadanía puede tener, pues además de garantizar la estabilidad social y la perpetuación de la sociedad, es un freno al ejercicio ilimitado del poder y, como escribía el ex ministro Jordi Sevilla, una auténtica fábrica de derechos y libertades¹⁸. Esa difusión o defensa de la Administración Pública se engalana de diferentes maneras y con diferentes talentos o recursos

17 Una presentación sugestiva, incluyendo la tecnología como factor clave, puede encontrarse en Chickering, Arthur and Stephen C. Ehrmann (1996), *"Implementing the Seven Principles: Technology as Lever,"* AAHE Bulletin, October, pp. 3-6. Texto accesible en <http://www.tltgroup.org/programs/seven.html> (fecha de acceso 20 octubre 2014)

18 “Las Administraciones Públicas son, con su actuación, fábricas de derechos y garantía de libertades. Por tanto, su correcto funcionamiento para asegurar el cumplimiento de aquellos derechos y libertades decididos a nivel político es fundamental. Por eso sorprende el escaso tiempo e impulso dedicado desde la parte política para asegurar que la Administración que se tiene y su funcionamiento cotidiano es la adecuada” (SEVILLA 2010: 205).

expositivos; con bastante esfuerzo, y sin desconocer la existencia de contribuciones que podrían ubicarse en dos categorías, los coordinadores de la obra han propuesto su ordenación en distintos apartados. En primer lugar, aparecen aquéllas que, a modo de declaración de principios, se centran en aproximar al lector al mundo de la propia Administración Pública. En un segundo momento, se pretende ilustrar de una manera ágil y amena sobre ella, utilizando como recursos conversaciones, relatos y ensayos. Una tercera línea de aportaciones, encuadradas en el apartado de experiencias piloto, pretende que, mediante la gamificación, la ciudadanía (particularmente la más joven) conozca y valore la Administración. Por su parte, el cuarto apartado, con orientaciones diversas, reúne textos cuyo elemento común es la importancia que adquiere el medio en que se difunde el mensaje, ya sea simulando entrevistas en programas de radio o a través de series televisivas reales. Y, en último lugar, con apoyatura en un depurado estilo epistolar, y con notable frescura y luminosidad, se pretende amar, respetar, pero también criticar a una Administración y responsables públicos que, por diversas razones, no responden a las necesidades de su tiempo.



Ciudadanos y Administración: el vértigo del cambio. Autora: Ángeles Losada Olmos

Una declaración de principios: definiendo la Administración

1.- Nociones básicas que debe saber un ciudadano responsable e informado

Por: Paula Cisternas Muhr

Síntesis: Un ciudadano responsable e informado debe conocer qué es la Administración Pública y algunos conceptos básicos para entender su funcionamiento, y para ello he desarrollado un folleto donde se resumen dichas cuestiones.

Descriptor: Administración Pública, Bonnin, Gobierno, Burocracia, Mintzberg, Desconcentración, Descentralización, Nueva Gestión Pública, Gobierno Multinivel.

La idea consiste en explicar una serie de cuestiones base que cualquiera se puede preguntar sobre la Administración Pública y plasmarlas en un folleto que el Estado podría repartir o poner a disposición de los ciudadanos en las distintas delegaciones de la Administración Pública.

Las seis cuestiones serían: *¿Qué es? ¿Para que existe? ¿Cuál es la diferencia entre el gobierno y la Administración Pública? ¿Cuál es la diferencia entre el funcionariado y la burocracia? ¿Cómo funciona la Administración Pública? ¿Qué expectativas tenemos de la misma?*

El desarrollo de las preguntas está dividido para que de forma visual se puedan distinguir las unas de las otras y redactado de tal forma que lo pueda comprender cualquier persona adulta.

¿QUÉ ES?

Se trata de una serie de organizaciones que gestionan las necesidades de la población en un ámbito político, buscando el BIENESTAR de los ciudadanos.

Eso supone la UNIÓN entre la ciudadanía y el poder político y para gestionar esas necesidades son necesarias miles de organizaciones e instituciones que trabajan en distintos niveles (local, regional, nacional e inter/supranacional) e intervienen en la vida cotidiana de las personas.

Nuestra vida está organizada alrededor de esas instituciones (estructuran la sociedad; por ejemplo, las iglesias, la familia, el ejército, etc.) y de las organizaciones (organismos más concretos con objetivos determinados, como puede ser el Ministerio de Seguridad y Defensa).

Un conjunto de TODO lo mencionado forma la Administración Pública.

¿PARA QUÉ EXISTE?

La Administración Pública existe para proporcionar seguridad al ciudadano y garantizar unas condiciones básicas para su vida. Ofrece servicios a la sociedad e interviene en el mercado, planificando y dirigiendo la economía mediante impuestos o, por ejemplo, el presupuesto del Estado.

Pero, ¿ha sido siempre así? La respuesta es NO. Los objetivos y los fines de la Administración Pública han variado a lo largo de la historia ya que han surgido nuevas necesidades respecto a la ciudadanía y el entorno que, al igual que el contexto, han ido variando. Por ello han aparecido nuevas estructuras administrativas. También hay cambios en función del tipo de población que habite en el Estado, el territorio físico y sus condiciones y el grado de desarrollo que tenga el gobierno.

Cabe decir que muchas veces se complica la persecución de sus objetivos ya que la coordinación es difícil cuando la Administración está extendida y fragmentada en el territorio.

¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Basándonos en el punto de vista de Bonnin, Administración Pública y gobierno o política no se pueden separar completamente, ya que tienen un vínculo muy estrecho.

Ambas están vinculadas por una Constitución, que es la que establece las reglas básicas de un Estado.

Este autor nos dice que la Administración es la que ejecuta las decisiones que ha tomado el gobierno previamente y que además puede dar consejo sobre esas decisiones, dado que es ésta la que está en contacto con la ciudadanía.

El gobierno es, en cambio, la encarnación de la voluntad pública y por tanto es el órgano que toma las decisiones al máximo nivel.

¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE BUROCRACIA Y FUNCIONARIOS?

El funcionario, en términos generales, es aquella persona que trabaja para un organismo público. En cambio, el burócrata según Baena (1988) es aquel grupo de funcionarios que ejercen el poder de la organización (*PODER BUROCRÁTICO*) y sin el cual la actuación del Estado no sería posible. Este poder tiene, a su vez, un papel dominante en la sociedad.

Hay que aclarar que los burócratas requieren de una especialización y una preparación académica para desarrollar de la forma más eficaz posible su labor. Éstos se agrupan según su especialización para trabajar mejor.

¿CÓMO FUNCIONA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

La Administración incorpora en su funcionamiento un conjunto de principios o elementos.

Uno de ellos, fundamental para el correcto funcionamiento de la Administración Pública es la *EFICIENCIA*, es decir, alcanzar el máximo rendimiento posible con el menor número de recursos utilizados.

La *JERARQUÍA* es igualmente importante, ya que es la que establece el sistema de gobernación, donde los “jefes” son el llamado *ÁPICE ESTRATÉGICO* y donde los empleados más elementales, como puede ser el servicio de limpieza, constituyen el *STAFF DE APOYO*, utilizando la terminología acuñada por *MINTZBERG* (2005).

Además es necesaria una desconcentración funcional y territorial pero, ¿qué significa esto? La *DESCONCENTRACIÓN* y la *DESCENTRALIZACIÓN* son dos factores que los gobiernos necesitan para evitar la excesiva toma de decisiones en un solo órgano o departamento del gobierno.

También es necesaria para el correcto funcionamiento de la Administración Pública la *COORDINACIÓN* entre las distintas entidades y una correcta distribución de las tareas.

Podemos introducir aquí el concepto de *COMPETENCIA* de *BAENA*, o capacidades de actuación que tienen las organizaciones/Administraciones.

Finalmente, *MINTZBERG* plantea que la forma y tipo de organización determina la mayor o menor influencia del modelo burocrático.

¿QUÉ EXPECTATIVAS TENEMOS DE LA ADMINISTRACIÓN?

La globalización y el aumento de las necesidades de la población conllevan inevitablemente la modernización de la clásica Administración Pública burocratizada de Weber (1999).

Además hay que observar la creciente influencia que tienen los organismos internacionales como la ONU o la UE sobre la Administración, lo que implica que ésta debe desplegarse fuera de sus fronteras e instalar delegaciones en el exterior del país, lo que provoca, a su vez, la necesidad de una *URGENTE* adaptación, tanto al exterior como a las nuevas condiciones que se dan en el interior del país.

Para ello se ha desarrollado la *NUEVA GESTIÓN PÚBLICA* que tiene una visión capitalista y modernizadora de la Administración Pública, donde las relaciones están simplificadas y hay una alta desconcentración del poder.

El Gobierno Multinivel es otro concepto innovador desarrollado en los últimos años en el cual se ha dado una gran importancia a la distribución de responsabilidades en todos los niveles territoriales y funcionales, a la adaptación al entorno globalizado y a encontrar una gestión de las decisiones del gobierno más dinámica.

2.- Manual para la “*correctocracia*”

Por: Juan Carlos Pastor Gómez

Síntesis: En el presente texto se pretende concebir un manual para el correcto funcionamiento de la burocracia, la política y la sociedad, resaltando el papel motor de la Administración Pública y su función social.

Descriptores: Administración Pública, Funcionariado, Poder, Burocracia, Racionalización, Toma de Decisiones, Simon, Lindblom.

En este manual se exponen visiones para el correcto funcionamiento de la sociedad a través de la toma de decisiones. El autor ha tenido a bien denominarlos “Los cinco puntos para la *Correctocracia*”. Estas visiones buscan la objetividad pero, a su vez, también son necesaria e irremediamente subjetivas.

1. El poder es un elemento compartido y articulado.

La sociedad, ese ente vivo y en continuo desarrollo, está articulada de tres maneras perceptibles: los “receptores” de las políticas, los que las aplican y quienes las proponen. Pero, para que esta articulación sea correcta, es necesaria una retroalimentación de este sistema de decisiones. Por un lado, los políticos que realizan propuestas de carácter ideológico basadas en el electorado que los sustenta en el poder y que van enfocadas a satisfacer las necesidades de sus votantes, es decir, que realizan, en palabras de **Simon**, “**juicios de valor**”. Por otro lado, los burócratas, quienes realizan una evaluación objetiva de las propuestas políticas mediante un cálculo racional o, por decirlo de otro modo, quienes realizan “**juicios de hecho**”. Y, por último, los ciudadanos, quienes son destinatarios últimos de las políticas y que sufren o se benefician de las decisiones adoptadas por ambas estructuras.

Esta articulación necesita, irremediamente, altas capacidades técnicas de la burocracia, la cual, al ser un filtro racional, debe realizar una valoración concienzuda de los medios y de los fines de las decisiones a tratar.

2. Racionalización, interconexión, fines comunes.

La toma de decisiones ha de hacerse, necesariamente, desde dos visiones antagónicas pero complementarias:

- a) **La visión subjetiva**, que es una visión ideológica, política y con fines electorales muy claros. Esta visión debe establecerse como un contrato formal entre la política y la ciudadanía como medio para dar soluciones a los problemas sociales. Si este contrato no se cumple en el tiempo estipulado, los *decision makers* que se comprometieron —por medio del contrato formal— a dar soluciones, deben replantearse la orientación política de su mandato y el abandono de su cargo por incumplimiento de las bases establecidas dentro del mismo.
- b) **La visión objetiva**, netamente burocrática, basada en la racionalidad y la legalidad. Su función es evaluar la viabilidad de las políticas ideológicas y paralizar aquellas medidas irracionales o que puedan causar daño en lo económico o en lo social. Esta capacidad de parálisis o ratificación de decisiones debe serle reconocida a la burocracia por parte de los

dirigentes políticos. Para ello, eso sí, la burocracia necesita de una alta cualificación del funcionariado para la correcta ratificación de las medidas adoptadas o en vías de ello. Con el fin de que ambas visiones sean aplicadas a la vez y con la misma fuerza necesitan una interconexión, es decir, que la política y la burocracia posean una organización conjunta para convertirse en un solo ente, eso sí, con autonomía para aportar distintas ideas y medios al proceso. Ese proceso se ha de basar en un sistema de relaciones continuas a lo largo del tiempo para la consecución de un fin último.

3. Supremacía de la legalidad como fin a seguir.

Al ser la burocracia concebida como la adaptación de los medios existentes a unos objetivos concretos, ha de estar estrictamente regida por la legalidad. El proceso racional de evaluación de medidas y su aplicación ha de estar sometido tanto a reglamentos internos (de la propia burocracia) como a externos (del Estado, basado en el Estado de Derecho). Cualquier tipo de corrupción nacida en el seno de la burocracia sería una negación de la propia burocracia y del concepto de “Administración”, al ser este último, por definición, la gestión de bienes públicos que pertenecen a la sociedad en su totalidad. Por lo tanto, la legalidad ha de ser un objetivo tanto de la política como de la burocracia pues, al manejar bienes públicos, no pueden actuar con intereses propios o privados derivando en un fraudulento y desigual reparto que puede causar descontento social.

4. La burocracia ha de seguir un proceso continuo de evaluación y reforma.

Como ya hemos dicho, la burocracia tiene como objetivo la evaluación racional, y por ello existe, y ha de existir, una necesidad de autoevaluación por parte de la misma. Pero ese impulso reformista ha de proceder de otro actor social, la política, dado que ésta tiene una visión más en contacto con las ansias de cambio de la sociedad y mucho más amplia que la del funcionariado, consciente de los medios disponibles en el presente y sus objetivos a corto plazo.

Sin embargo, la burocracia es muy sensible a cambios bruscos en la organización debido a que el funcionariado está acostumbrado a actuar según un reglamento previamente establecido y en situaciones que le sean conocidas y cómodas. Cualquier cambio brusco provocaría una descoordinación que restaría efectividad a la burocracia. Por tanto, el proceso debe ser un proceso incremental que no trastoque excesivamente las vías de actuación funcionarial.

Pero, para que esto sea efectivo, los políticos han de comprender que debe ser un proceso gradual con continuidad en el tiempo y carente de una ideología concreta.

5. Especialización de la burocracia, política descentralizada.

La burocracia ha de especializarse para dar un correcto soporte técnico a la política. Para ello es necesaria una vertebración de la burocracia en todos los niveles en donde se precise su gestión. Esta vertebración está acorde con la política estatal y la propia concepción del Estado.

Se pueden dar **tres concepciones**:

- a) **Un estado centralizado** muy jerarquizado y con capacidad de reacción rápida en cualquier zona geográfica. Para esto es necesario una hipercualificación de los directivos y una capacidad de reacción casi instantánea del funcionariado. Es preciso decir que la

acción maquinal en los seres humanos es una cualidad casi imposible de encontrar y este hecho afecta a las premisas anteriores.

- b) **Un estado de autonomías** con Administraciones autonómicas con conocimientos de campo de la zona geográfica a tratar y consciente de los impactos que una medida puede causar en esa zona geográfica concreta. Pero estas Administraciones precisan el visto bueno de la Administración central o general que, a través de los informes sobre el problema recibido, dará viabilidad a las soluciones propuestas.
- c) **Un estado federado** con unas propias reglas internas basadas en un reglamento estatal. Los estados federados no necesitan el “visto bueno” de una administración central o general, por lo que su actuación es mucho más rápida: problemas concretos tienen soluciones concretas y específicas.

Conclusión:

Este manual pretende ser una guía para la “correctocracia” con el fin de conseguir un correcto funcionamiento de las leyes y las decisiones adoptadas y está basado, más específicamente, en el proceso de la toma de dichas decisiones, al ser consciente el autor de la importancia del mismo. Este manual engloba los pensamientos de muchos autores y los intenta poner en práctica en una realidad presente o futura.

3.- Decálogo de la Administración para el buen ciudadano 2014-2015.

Por: Diego Mourelle Barreiro

Síntesis: En el presente artículo se pretende ofrecer una guía con diez puntos esenciales que sirvan para crear una adecuada conciencia ciudadana en torno a nuestras Administraciones Públicas.

Descriptores: Decálogo, Administración, Concienciación, Ciudadanía

Desde la Revista Oficial de Administraciones Públicas de España (ROAPE) queremos realizar un llamamiento a la población: ¡Ciudadanos! Llevamos mucho tiempo pensando que nuestras Administraciones son lentas, ineficientes o demasiado voluminosas y que lo que prima entre los funcionarios es el anquilosamiento o el tedio. Sin embargo, ha llegado el momento de cambiar nuestra visión de lo público. Ya desde tiempos de Bonnin, en la época de la Revolución Francesa, se viene ampliando la perspectiva cameralista que describía Von Justi (Omar Guerrero; 1996), en la que se administraba el patrimonio de la élite, fundamentalmente del rey, a la par que imperaba la policía. Así, las relaciones civiles se daban entre los súbditos y el monarca. Bonnin (2004) y su código, queridos ciudadanos, renovaron la imagen de la Administración, entendiéndola como un gobierno comunitario en acción, pasivo como voluntad pero activo en ejecución. Esta revolución conceptual no volvería a producirse hasta la obra de Weber, enmarcada en el estructuralismo. Por ello, en aras de alentar a la ciudadanía para que asuma el timón del cambio con conocimiento de causa, proponemos el *Decálogo de la Administración para el buen ciudadano 2014-15*, con los siguientes puntos:

- 1) **El cambio empieza por ti.** Para tener una buena Administración es precisa una buena sociedad, tal y como señala Prats (2005). Necesitamos ciudadanos activos que dejen atrás los estereotipos y que comprendan que la tantas veces criticada impersonalidad burocrática permite una mayor igualdad de trato al ciudadano, independientemente de su patrimonio o status social. Los ciudadanos responsables debemos saber de la importancia de la especialización, la jerarquía o la racionalidad para resolver eficazmente las demandas sociales, tal y como señalaba Weber. Además, en busca de la igualdad, se establecen sistemas de oposiciones para premiar el mérito y dejar atrás el clientelismo. Las Administraciones deben ser un soporte a la democracia aunque ésta solo se instaurará en la medida en que nos democraticemos nosotros mismos.
- 2) **Valoremos lo que tenemos.** Las Administraciones como el pivote sobre el que se estructura la democracia, el sistema político y nuestras normas, reglas, etc. Los ciudadanos debemos valorar la compleja tarea administrativa, que permite la prestación de servicios públicos a todos y en todo el Estado —hábitat natural de las Administraciones Públicas—, lo cual es señalado por Baena (1988) como una nota característica de la Administración —extensión—, aunque no sea la única, ya que ésta también incluye la fragmentación, la interdependencia entre política y administración o la

contingencia. Los ciudadanos debemos percatarnos de que las Administraciones Públicas son una herramienta para mejorar nuestro bienestar, lo cual no impide que sea objeto de críticas ciudadanas constructivas.

- 3) **Mutatis Mutandis.** Las Administraciones no son perfectas aunque los ciudadanos responsables e informados debemos preocuparnos continuamente por tratar que lo sean. No obstante, muchas veces se han propuesto recetas —en ocasiones muy ideologizadas, como ocurrió en la Gran Bretaña de Thatcher— que tratan de paliar la lentitud o ineficiencia de las Administraciones. Sin embargo, los ciudadanos deben tener la suficiente autoestima como para, a pesar de los posibles defectos de la Administración, valorar la calidad de sus servicios públicos, ciertamente extraordinaria teniendo en cuenta las carencias de recursos existentes. Así lo indica Ramió (2011) aunque otros inciden de manera similar al destacar que la situación de la Administración es un reflejo moral del país.
- 4) **Define tu problema, busquemos nuestra solución.** Este aspecto es crucial, y así lo destaca Tamayo (1997) cuando defiende a la identificación de problemas como el punto capital de toda política pública. Para poder actuar adecuadamente y que el *outcome* se corresponda con el *output*, es preciso delimitar bien los problemas. Los ciudadanos debemos advertir que, para que nuestros intereses sean canalizados por el sistema político, que proporcionará los medios para la prestación de servicios, debemos hacer efectivas nuestras reivindicaciones para evitar que en la formulación, adopción e implantación de las políticas seamos ignorados. Debemos comprender que a través del *feedback* evaluaremos continuamente la satisfacción de nuestras demandas y eso, eso es democracia.
- 5) **El conocimiento nos hace libres.** Los ciudadanos debemos tener información simétrica sobre las acciones de nuestras Administraciones y defender nuestros derechos desde el conocimiento. Tal y como nos recuerda Panebianco (1995), cuanto más fuerte es la opinión pública, menos capacidad exclusiva de decisión tendrán las burocracias. No obstante, aunque la burocratización haya sido estudiada como un elemento que presente disfunciones como la incapacidad adiestrada (Merton; 1964) o que puede derivar en el armazón de hierro weberiano, es reconocida como la forma de organización por excelencia. También debemos señalar que la transferencia de conocimiento entre universidades e instituciones resulta esencial para mejorar la información, para que sea más detallada y simétrica. Por ello es necesaria una cultura que implemente más el desarrollo de los *think tanks*.
- 6) **Conoce al responsable, expulsa al irresponsable.** Los ciudadanos debemos saber que para hacer efectivas las decisiones políticas se dan diferentes relaciones entre burócratas




y políticos en función de su correspondiente influencia. Lippi y Morisi (2008) también nos recuerdan la importancia de este asunto al estudiar el *spoil system* y las relaciones contractuales que éstos mantienen entre sí. Todo ello depende del contexto y lugar en que se produzca, pero lo que está claro es que debemos exigir más transparencia e inculcar una mentalidad de rendición de cuentas.

- 7) **Pasa del prejuicio a la crítica constructiva.** No son pocas las críticas a la forma de vertebrar nuestras Administraciones, especialmente en el ámbito territorial con la desconcentración y la estructuración en tres niveles organizativos (local, regional, nacional). Sin embargo, los ciudadanos debemos observar que no somos ningún *rara avis*, ya que en nuestro entorno también se dan estas formas de organización. Algunos, como Ramió (2011), creen que el problema reside en la sobrerrepresentación municipal o en la falta de liderazgo que también critica Olsen (2005), y no tanto en la vertebración de la Administración.
- 8) **Baraja opciones.** Los ciudadanos debemos conocer las alternativas al modelo actual. En este sentido, los ciudadanos podemos defender una Nueva Gestión Pública que trata de reducir ineficiencias e incrementar el rendimiento administrativo además de *clientelizar* al ciudadano, optimizando funciones y servicios. Además, trata de abolir jerarquías, implementar la flexibilidad laboral o incentivar la polivalencia por encima de la especialización. Algunos, como Olías de Lima (2001), estudian este fenómeno mientras que otros son claros partidarios, al criticar el despilfarro de recursos humanos de las burocracias tradicionales. Desde la ROAPE nos posicionamos del lado de Prats (2005) cuando señala que la Nueva Gestión Pública impide la delegación burocrática o la provisión de bienes públicos. Consideramos, pues que este modelo recorta derechos ciudadanos.
- 9) **Valora y crea nuevas ideas.** La Gobernanza es otro modelo alternativo que se basa igualmente en la intención de múltiples actores sociales interconectados. Esto tiene especial interés en la globalización actual y el ciudadano responsable debe cuestionarlo críticamente, pero aceptando que es una idea pertinente en el contexto reciente.
- 10) **Conoce tus derechos, conoce la ley.** Los ciudadanos debemos saber que nuestra Administración está amparada por el art. 103.1 de la Constitución, donde se señala que ésta actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley. Además, también sigue los principios de organización de la Administración General del Estado. Así pues, desde la ROAPE alentamos a la búsqueda de coordinación y control ciudadano. Desde el punto de vista administrativo también se exigen estos valores que, según Mintzberg

(2005), se definen en torno a la adaptación mutua, la supervisión directa o la normalización de procesos, resultados y habilidades.

A la vista de nuestro decálogo, debemos remarcar que las Administraciones varían en función de la época y el lugar en que se analicen. De esta forma, los ciudadanos debemos saber que un modo de gestión exitoso en un país puede no serlo en el nuestro. Además, las propuestas de organización son múltiples. Así lo demuestran los diferentes tipos de Gobierno Multinivel (inclusivo, interdependiente o exclusivo/autónomo). Sea como fuere, los ciudadanos debemos entender que las Administraciones deben estar al servicio del pueblo y no exclusivamente de las élites. En el contexto actual, las Administraciones deberán adaptarse al dinamismo de un entorno cada vez más complejo, donde sus fines y responsabilidades son cada vez mayores. Por ello nos gustaría concluir remarcando la importancia de utilizar las herramientas de nuestro tiempo, como las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), para así mejorar la prestación de servicios públicos a la par que incentivar su agilización y rapidez de adaptación a un mundo en constante transformación.

El equipo directivo de la ROAPE

		
Vicepresidente	Presidente	Director del Gabinete de Prensa

**Es tiempo de ilustrarnos:
relatos, conversaciones y ensayos
sobre la Administración**

4.- Contenidos sobre la Administración Pública que necesariamente debe conocer un ciudadano responsable y bien informado.

Por: Anush Aghajanyan

Síntesis: El siguiente texto, inspirado en el libro VII de *La República* de Platón, pretende mostrar los contenidos básicos que un ciudadano responsable y bien informado debe saber sobre la Administración Pública.

Descriptores: Administración Pública, Burocracia, Disfunciones, Organización, Platón, Diálogos

— Después de eso –proseguí–, compara nuestra naturaleza respecto de la educación y de la ignorancia acerca de la Administración Pública. Representate a ciudadanos encadenados a un mundo en el que toda información es transmitida de forma subjetiva y manipulada. ¿Cómo crees que concebirán estos ciudadanos la idea de Administración Pública? La concebirán tal y como los medios de este mundo manipulado la presenta: ineficaz, corrupta, ineficiente. Será este un conocimiento al que no contrariarán estos ciudadanos, pues están obligados, encadenados, a esa verdad.

– Me lo imagino.

– Ahora imagínate que hay otros ciudadanos que tienen una concepción diferente, y que éstos intentan liberar del antiguo concepto a los ciudadanos condenados. Éstos empezarán por establecer la definición de la Administración Pública: un conjunto de acciones y actividades llevadas a cabo por el Estado para conseguir el bienestar de los ciudadanos. Ante esta iluminación, los encadenados tomarán su tiempo para asimilarlo, incluso con miedo, ya que supone un cambio en la concepción de la verdad a la que éstos estaban anclados.

– Expones una situación extraña, y extraños son tus ciudadanos.

– Pero son como nosotros. ¿Crees que éstos conocían lo que era realmente la Administración Pública? ¿Crees que sabían que era compleja debido a su tamaño y función? ¿O que estaban al tanto de sus características?

– Claro que no, si toda su vida están forzados a no mover las cabezas.

– Pues bien, a los ciudadanos se les irían inculcando nuevos conocimientos: la especificidad, la extensión, la fragmentación, la contingencia y la interdependencia entre política y administración, las características de la Administración Pública. Serían nuevas verdades que los ciudadanos asimilarían con gran dificultad; el conocimiento real se presentaría cegador.

– Comprendo.

– Los conocedores de la verdad relacionarán la Administración con la burocracia, como modelo de organización. Sus atribuciones expondrían además su funcionamiento: la burocracia tiene unas normas y unos reglamentos basados en un carácter legal, que posibilita el poder de coacción, y en adición, amplía el objetivo de economizar los esfuerzos y estandarizar la organización.

– Entiendo. De esta forma, los ciudadanos abrirían poco a poco los ojos...

- Sí. Pero además, y para justificar las connotaciones negativas de la Administración Pública, unas connotaciones que los ciudadanos creían ciertas, reales, los maestros expondrían sus disfunciones. La burocracia, dirían, supondría un ritual social categórico, daría un fuerte apoyo a las reglas y reglamentos, tendría una incapacidad adiestrada, a la vez que despersonalizaría las relaciones, con un carácter monopolítico, convirtiendo a los intelectuales en meros técnicos.
- Y es por esto por lo que los ciudadanos solo veían la Administración Pública como organización inadecuada y contra ellos.
- Exactamente. ¿Entiendes ahora cómo, paso a paso, los ciudadanos seguirían un proceso que les conduciría cada vez más cerca hacia la verdad de la Administración Pública? Pues bien, no solo se estableció esto, sino que también hicieron hincapié en que la Administración era una organización, y como tal, tendría unos factores organizativos. Estos eran el diseño orgánico, los recursos humanos, la información y la comunicación, las técnicas de gestión y los recursos económicos y materiales.
- Establecerían también su organización y funcionamiento, supongo...
- Así es. La Administración Pública funcionaba en base a la Constitución, en la que se desarrollaban una serie de artículos. Éstos fueron completados con la LOFAGE¹⁹. Además, se presentaba también el principio de competencia (que enunciaba la actuación de las organizaciones administrativas) y el principio de autonomía (orgánica y política).
- Entiendo.
- Los ciudadanos, de esta forma, estaban cada vez más cerca de la salida de ese mundo manipulado donde la idea dada sobre la Administración Pública era irreal. Los maestros consideraban también necesario establecer el concepto de estructura (como el conjunto de las formas en las que se dividía el trabajo, en tareas distintas, para la coordinación de las mismas), ya que sobre ella se articulaba la Administración Pública.
- Pero necesitarían conocer más sobre esta cuestión, ¿no?
- Por supuesto. Los elementos de la estructura eran esenciales para conocer su funcionamiento. La jerarquía, la divisionalización, los mecanismos de control y coordinación, los puestos de trabajo, las unidades, y la superestructura constituirían su funcionamiento y articulación.
- Tiene sentido.
- Ya les quedaría poco a los ciudadanos, liberados, para alcanzar el conocimiento básico y verdadero de la Administración Pública. El próximo paso consistiría en adquirir la información sobre las cinco grandes partes de esta organización: el ápice estratégico (que diseña las distintas estrategias a seguir), el núcleo de operaciones (que pone en práctica estas estrategias), la línea media (intermediaria del ápice estratégico y el núcleo de operaciones), la tecnoestructura y el staff de apoyo. Además, se establecen tres tipos de modelos orgánicos: el modelo simple, el adhocrático y el modelo burocrático.

¹⁹ Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

- Sobre el mecanismo de control y coordinación...
- Sí, los maestros explicaron que hay tres formas de controlar y coordinar estas estructuras: mediante la adaptación mutua, la supervisión directa o la normalización (que podía darse por procesos, por resultados o por habilidades).
- Ahora está mucho más claro.
- Decían los maestros que había necesidad de aplicar nuevas gestiones públicas, ya que hasta el momento el funcionamiento de la Administración Pública había dado lugar a problemas. El Gobierno Multinivel era una de ellas.
- Comprendo.
- Pues bien, una vez adquirido todo este conocimiento, la ciudadanía que antes estaba dispuesta en un mundo irreal, manipulada por medios que se alimentaban de las sombras de la Administración Pública, alcanzaría ahora el culmen del saber de la Administración. Se ha llegado a la liberación de las cadenas de la ignorancia, una liberación que debe ser difundida.
- ¡Por Zeus que sí!

5.- Los tres maeses: de la Administración y su evolución

Por: Fernando Barrero Garrido

Síntesis: En el siguiente texto se simula una clase en la que un anciano narra a los niños la evolución y naturaleza de la Administración, recurriendo a la figura de los maeses y a otros elementos ficticios para representar a tres importantes autores y sus obras.

Descriptor: Evolución de la Administración, Disfunciones, Merton, Redes, Poder, Baena, Olsen, Tamayo.

El anciano, enojado, trataba desesperadamente de agrupar a los niños alrededor suyo en la plaza del pueblo, pero éstos no paraban de correr, gritar y reír por todos lados, haciendo caso omiso al profesor.

- ¡Qué os sentéis, canijos!

Que el anciano se dirigiera a ti cuando había clase y te hablara con su tono normal de voz, prometiéndote un mundo lleno de fascinante y divertido aprendizaje, era una cosa: simplemente seguías corriendo y jugando por ahí hasta que se diera por vencido y tú, victorioso, obtuvieras tu día libre. Pero cuando gritaba era totalmente distinto, y si no querías recibir un buen coscorrón más te valía sentarte, guardar silencio y fingir que eras un estudiante aplicado. Y eso hicimos.

- Bien –comenzó el maestro-, hoy continuaremos con las matemáticas, que como sabréis son realmente útiles y os servirán para todo tipo de cosas en vuestro día a d...

El anciano no pudo acabar la oración, interrumpido por un bufido proveniente de las últimas filas del corro.

- ¿Alguien tiene alguna queja al respecto? – inquirió el profesor, con una sobreactuada mirada de indignación.

- ¡No queremos matemáticas, queremos una historia! – gritó uno de los mayores de la clase.

El anciano, de haber sido ese niño el único “rebelde”, se las podría haber apañado para reemprender su lección de matemáticas, pero enseguida estalló un coro de voces que clamaban “¡sííí!” o “¡historia, historia!”. La gente que pasaba por allí se paraba a observar y reía: “Ya le han vuelto a liar al pobre”, comentaban.

- Bien, bien, habrá historia –aceptó el maestro-. Pero ya que vosotros os habéis salido con la vuestra, ¡seré yo quien decida la historia!

Los niños esperaban en silencio, expectantes.

- ¡Es una historia que nunca antes habéis oído! Habla de grandes imperios y de personajes poderosos, de sabios y de reyes. ¡Escuchad atentamente! Pues nos remontaremos en el tiempo, antes incluso del Gran Desastre. ¡Escuchad!, pues esta es la historia de los tres maeses y sus relatos. ¡Escuchad y aprended! Esta es la historia de los maeses Baena, Olsen y Tamayo acerca de lo que ellos llamaban... ¡la Administración!

Todo empezó hace mucho tiempo. Tal y como nos cuenta maese Baena, antes existían grandes imperios y reinos de extensos territorios y grandes poblaciones. Estos imperios debían ser administrados, así que la Administración central, ubicada en la capital y núcleo del poder, se distribuyó para prestar servicios a todos los súbditos del imperio.

Pero había otras Administraciones, algunas con las mismas competencias que la central y, otras, con competencias distintas. Además, estas últimas (más comunes en los imperios, compuestos por otros reinos más pequeños y autónomos) contaban con una mayor cercanía para con sus ciudadanos que la Administración central. Y claro, la competencia se agravó, fomentada por la multiplicidad de poderes administrativos y su dificultad para interrelacionarse y cooperar. Así fue como gobernantes y expertos comenzaron a preocuparse por la estabilidad de sus naciones.

Con el paso del tiempo, la sociedad avanzaba y reclama a su Estado mayores responsabilidades y servicios. Para ello, los expertos en la Administración, que contaban con un gran poder en la toma de decisiones, determinaron que la Administración debía aumentarse, expandirse y fragmentarse. Así, pensaban, se crearía una red que se relacionase mejor con el pueblo y sus intereses (lo que ellos conocían como “sector privado”) y permitiese al Estado incrementar su intervencionismo económico.

Así pues, surgieron las corporaciones. Eran grupos de personas conectadas a esa ya enorme Administración del Estado, ya fuese por interés económico o profesional. Eran otro jugador sobre el tablero, pues aunque se encontraban controladas por el Estado y dependían del régimen político, eran altamente independientes en su organización interna.

- ¡Pero maestro! ¿Por qué tantas Administraciones y tantos errores? ¿Acaso no había expertos y profesionales administrativos que propusieran mejorarlas? – preguntó uno de los niños.
- Por supuesto, pero en la Administración nada es blanco o negro. En la Administración, niños, hay que andarse con los ojos muy abiertos, ¡pues algo puede ser dos cosas a la vez! ¿No me creéis? Escuchad lo que os cuento, ¡atentos!, pues ahora hablaremos de maese Olsen.

Según el segundo maese de esta historia, la Administración tuvo tantos éxitos como fracasos. A pesar de que se basaba en las normas, y los gobernantes eran asesorados por expertos y, éstos, por otros expertos, los errores confluyeron de tal manera que la burocratización llegó a ser, al mismo tiempo, insuficiente y excesiva.

Sí, insuficiente, pues la burocracia no seguía el modelo ideal designado por su dios creador, Weber. No estaba jerarquizada, ni correctamente reglamentada, ni contaba con personal profesional y, además, se encontraba infectada por la corrupción y la ineficiencia de los empleados no motivados.

Y sí, excesiva. Demasiado intervencionismo y demasiado control. Por ello, el maese Olsen propuso organizar la Administración según principios no burocráticos, dejando a los funcionarios actuar según diversos códigos de conducta o, incluso, sin intervención pública. ¡Y fue más allá! El maese Olsen fomentó lo que él llamó el “redescubrimiento de la burocracia”.

Pero para ello, el maese debía reformular la burocracia de esas organizaciones tan complejas, teniendo que definir a los actores participantes, la influencia del factor humano, etc. El interés de gobernantes y expertos, cuyo poder dependía de una Administración fuerte y estable, era obvio; así como el de la sociedad, que exigía un cambio, una mejora.

Cada vez más interesadas en conocer y exigir sus derechos, las sociedades querían proceder a revisar la legalidad de su tiempo, las reglas, la necesidad de autoridad... La gente reclamaba que hubiera competición, pero también cooperación; cambio y continuidad; convergencia y divergencia.

- ¡Maestro! – interrumpió otro alumno-. ¿Qué pasó entonces? ¿Acabó todo bien?
- Bueno, hijo. Como sabes, todo esto pasó hace mucho tiempo y el Gran Desastre, fuese lo que fuera, hizo que la sociedad retrocediera hasta como nos encontramos actualmente. Hemos perdido la tecnología, el conocimiento y la experiencia, aunque el relato que conservamos del tercer maese me hace dudar de que la Administración fuese o no realmente el problema...

Maese Tamayo siempre fue un fiel defensor de la Administración. Sus expertos, se dice, eran capaces de reconocer cualquier problema y solventarlo. Y, además, la Administración salía reforzada, pues aprendía y mejoraba con la experiencia. ¡Como un organismo! Aunque claro, tal y como decía el maese Tamayo: todo organismo consume recursos y la Administración es un organismo enorme, por lo que quizá consumiese demasiado.

- Bueno, niños. Mucho más se dice en esta historia y muchos más sabios participan en ella. No me pongáis esa cara, ¡es la hora! No hay tiempo para más historias. Id y reflexionad acerca de lo que habéis aprendido hoy. ¡Y larga vida a la Administración!

6.- Lo que todo ciudadano debería conocer sobre la Administración

Por: Marta Calleja Escudero

Síntesis: En el presente texto se muestra una conversación entre una alumna de bachiller, Carlota y su padre, Rodrigo, en el que éste explica a su hija la importancia de la Administración respondiendo a una serie de preguntas planteadas por ella.

Descriptor: Administración, Funciones, Desarrollo, Burocracia, Nueva Gestión Pública, Gobernanza, Ramió, Baena, Weber.

CARLOTA: El otro día en clase nos explicaron que las políticas del gobierno llegan a los ciudadanos a través de la llamada Administración, pero no entiendo cómo esto es posible. ¿Qué significa este concepto? ¿Quién la controla y permite que nos afecten estas medidas?

RODRIGO: Verás, la Administración es la actividad que organiza el Estado y ordena los entes públicos que regulan nuestra vida a través de sus instituciones, localizadas en los organismos físicos. Pretende cumplir tres fines: regular la economía y el mercado, establecer la fiscalidad de personas y empresas con el Estado y el control de presupuestos y Gasto Público, tal y como nos explica el profesor y teórico administrativo Baena. Con todo ello, la Administración regula nuestra vida. Quizás esto parezca muy abstracto y confuso. La Administración también es la encargada de exigirnos acciones como declarar nuestros impuestos o registrar nuestra casa para tener constancia de ella. Igualmente posee otras muchas ventajas, no hay que olvidar que su fin es servir a la comunidad, tal y como nos resalta un estudioso de la Administración llamado Ramió. Es decir, cubrir las necesidades de ciudadanos como nosotros. Por ejemplo, también nos ayuda a empadronarnos en nuestro municipio para poder votar y elegir a nuestros representantes. Estas actuaciones serían imposibles sin la Administración y su universalidad, su carácter metódico, la unificación de sus acciones y la racionalidad para con ellas. Además, es igual y justa, es decir, que nos trata a todos por igual y bajo las mismas condiciones.

Todo esto se consigue gracias a la primera de las cinco características que enuncia el ya nombrado profesor Baena: su especificidad. Por lo tanto, todas sus acciones van dirigidas a hacernos llegar las políticas dadas por nuestros políticos y a conseguir que se cumplan en la realidad. También se encarga de otras muchas funciones, tiene un papel muy importante dentro del periodo de revisión de las políticas públicas y su correcto funcionamiento, aspecto muy enfatizado por el especialista político-administrativo Tamayo.

CARLOTA: Es decir, que su fin es ayudarnos a convivir, a resolver nuestros problemas a través de una serie de recursos, siempre representando al Estado, ¿verdad? Pero, ¿cómo realmente nos llegan sus acciones? ¿Por qué en la Comunidad de Madrid no funciona igual la Administración que, por ejemplo, en Cataluña?

RODRIGO: Esto es debido a otras dos de las peculiaridades de la Administración que nos enuncia Baena: su extensión y fragmentación. En el Estado español cada Comunidad tiene cierta autonomía en sus acciones administrativas gracias a la llamada descentralización política. Así, las Comunidades son las encargadas principales de regular estos territorios. Los Ministerios

funcionan de la misma manera, cada uno posee determinadas competencias que derivan del núcleo central de gobierno. Por último, Baena también menciona que la Administración es contingente: no siempre es igual, tendrá unas características u otras en función del desarrollo histórico-cultural. Gracias a todas estas particularidades la Administración logra que funcione nuestro país.

CARLOTA: Pero, ¿quién decide cómo hacer todo eso? ¿Tiene libertad de actuación o está regulado?

RODRIGO: Este punto es imprescindible de comprender. Pese a que a veces se piense que la Administración Pública tiene libertad en sus acciones, está muy regulada, y posee unos límites muy marcados. Se fundamenta por tanto en las leyes; es, tal y como dijo Weber, un sistema de dominación legal-racional. Así, la Constitución tiene un apartado entero para establecer sus competencias generales, y otras leyes posteriores como la LOFAGE también se han encargado de establecer un marco de actuación administrativo.

CARLOTA: La Administración parece muy beneficiosa y útil, sin embargo, el otro día escuché a dos profesores comentar que la Administración necesitaba renovarse, ya que no es capaz de adaptarse a las necesidades de nuestro tiempo. Hay mucha gente que no cree que sea tan positiva como planteas. ¿Por qué pasa esto?

RODRIGO: Acabas de dar con uno de los problemas fundamentales de la Administración de nuestro tiempo; y es que en la actualidad la sociedad cambia más rápido que ella y no puede adaptarse en ocasiones a las nuevas necesidades que se le exigen. Para entender por qué ocurre esto hay que fijarse en su base: la llamada burocracia, estudiada por Weber. En el sistema administrativo burocrático existe una gran concentración de poder en manos de los llamados burócratas, pese a que éstos, a su vez, estén subordinados a los políticos. Hay una fuerte jerarquía en este sistema, tanto territorial como funcional y clientelar. Pero a su vez es un sistema muy técnico y especializado, lo cual permite resolver con mayor facilidad los problemas complejos. Tal y como enfatizó Weber, es un sistema con una unidad muy clara, gran división y calculabilidad a la hora de realizar sus acciones. No hay que olvidar tampoco su gran impersonalidad al tratar nuestros problemas, tratándonos a todos por igual, ni que este sistema posee una doble legitimidad a través tanto de las leyes como de sus propias acciones y resultados.

CARLOTA: Pero no lo entiendo, si todo parece un sistema muy eficaz y lleno de ventajas, ¿por qué no funciona?

RODRIGO: Esto mismo se cuestionaron los defensores españoles de la burocracia durante la Transición, momento en el que nuestro país se abrió al mundo y dejó de funcionar como lo hacía. Para entender cuáles son sus fallos hay que observar primero cuáles son las que se han clasificado como las acciones fundamentales para que la Administración funcione correctamente: jerarquía, desconcentración, coordinación y cooperación. Pese a que la burocracia parece un muy buen sistema, también tiene numerosas desventajas: su excesivo apego a las reglas hace que sea un sistema muy ritualista y, por tanto, ineficaz. También, como se ha mencionado anteriormente, su arcaísmo hace que no se adapte a las nuevas necesidades de la sociedad, inmersa en un

proceso de globalización: con ella se vuelve a dar importancia no solo al factor estatal, sino también al supranacional y local. Pero la burocracia necesita un control máximo a través del Estado, por lo que tiene problemas en el ámbito de la cooperación con nuevos actores, y por tanto con su coordinación a la hora de resolver necesidades sociales.

Vemos así que la modernidad ha traído diversos problemas a la Administración y su modelo base, el cual sigue teniendo una grandísima importancia hoy día. Es por tanto imprescindible que logre incorporar mecanismos para poder adaptarse a nuestros tiempos.

CARLOTA: ¿Y cómo se puede lograr esto? ¿Hay alguna solución? Si la burocracia es tan rígida como dices parece complicado que pueda incorporar nuevos mecanismos para lograr una cooperación que ella, por su esencia, es incapaz de cumplir.

RODRIGO: Por desgracia es así, y ese es el gran dilema al que nos enfrentamos en la Administración actualmente. Pese a que todavía no se ha dado una solución a ello, hasta el momento sí se están integrando en la Administración nuevos modelos que sí consiguen adaptarse entre sí y que, junto al modelo burocrático, lograrían solucionar este problema, ya que tienen unas bases diferentes que remedian los problemas de la burocracia. Estos son la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza, tratadas en profundidad por autores como Joan Prats o Blanca Olías. Pese a ello, estos nuevos modelos también tienen sus propios inconvenientes. Lograr el equilibrio entre qué modelo tiene que tener más importancia para lograr una Administración idónea es un gran desafío. Sin embargo, pese a que sea complicado es imprescindible que se logre.

En la actualidad, aunque se estén incorporando algunas de las características de estos dos modelos en España, sigue imperando el modelo burocrático. Los cambios que se han ido dando no han sido de manera estructural sino tomando iniciativas implantadas en otros países de la OCDE. Pero nuestro país tiene unas características propias, al igual que todos, que hacen que sea imprescindible que las reformas se lleven a cabo teniendo en cuenta nuestras propias singularidades.

CARLOTA: No sabía que algo tan sencillo como lo que aparenta ser la Administración estuviese condicionada por tantos hechos, variables y diferentes interpretaciones. Sus modos de actuación pueden ser muy diferentes dependiendo del enfoque que se le dé, así como su finalidad. Pese a ello, ojalá que logremos una Administración eficaz y que consiga superar todos los problemas a los que se enfrenta, ya que son numerosos los beneficios que podemos obtener de ella.

7.- La gran máquina tejedora de sueños.

Por: Jaime A. Gómez Matas

Síntesis: El siguiente texto se incluye un relato ambientado en un futuro apocalíptico, en el que una sociedad cazadora intenta subsistir. Alake, el protagonista de esta historia, se pregunta por el fin de la civilización y está convencido de que la suerte del poblado puede cambiar.

Descriptor: Crecimiento de la Sociedad, Tamayo, Olsen, Baena, Weber, Relato.

A penas éramos sesenta en el poblado. Nos movíamos en carrozas en busca de algún lago o río y buenas tierras para poder cultivar. Amiri era quien nos dirigía. Él consideraba que el poblado debía dividirse en dos grupos: cazadores y horticultores. Yo, Alake, estaba en ese primer grupo, en los cazadores. Sin embargo, prefería pensar cómo mejorar nuestro pequeño poblado y hacer las cosas más fáciles. Había malos momentos en el que nuestra población, por culpa de las sequías y las malas cosechas, pasaban grandes penurias.

Una mañana mis hermanos, Lewe y Bibi, me despertaron. Como cada día, teníamos que partir a cazar algo para nuestro pueblo. Los metales de sus hachas resonaban cada vez que daban cualquier paso y, mientras tanto, los copos de nieve caían fuera.

No conocíamos el territorio, por lo que decidimos ir a las montañas para observar qué había a nuestro alrededor. El campo estaba lleno de arbustos y pequeños árboles que nos dificultaban la visión. Era, sin embargo el fuerte viento y la nieve quien nos molestaba sin cesar. Durante un largo tiempo estuvimos andando hacia la alta montaña que se situaba al lado de nuestro poblado. Arriba, nos encontramos con una choza. En un primer momento, pensamos que estaría abandonada, sin embargo, escuchamos algunos ruidos. Rápidamente mis hermanos desenvainaron sus armas. Empezaron a gritar y al final un hombre salió. Se trataba de un viejo con una gran barba blanca y una mirada fija sobre mí, el único que no había desenvainado su arma. Nos pidió que bajásemos las armas y amablemente nos invitó a su choza.

Sentados junto al fuego, nos resguardábamos del frío del invierno. Mientras tanto, aquel viejo loco que conocimos en lo alto de las montañas nos preparaba un cuenco con caldo. Era simpático, pero algo extraño y obsesionado. Tamayo, que así se llamó a sí mismo, nos comentó que había nacido en la civilización y aseguraba que conocía a otros dos supervivientes.

Rápidamente mis ojos se agrandaron. Siempre que viajaba intentaba buscar restos y ruinas de la antigua y gran civilización para estudiarla. Me parecía increíble cómo podían construir tan altos edificios y cómo un poblado como los de antes se podría extender tanto que la vista no alcanzara. Mis hermanos y yo nos preguntábamos constantemente cuántas personas podían vivir en esos

grandes poblados y si ellos se moverían en busca de agua y un mejor clima o se quedarían allí siempre.

Tamayo tenía una mirada intensa, unas manos frías y un cuerpo delicado y débil. Estaba intentando explicar algo sobre los poblados.

-No entiendo cómo todo se ha visto reducido, cómo hemos vuelto al pasado.

Mis hermanos y yo no entendíamos nada, pero sentíamos mucha curiosidad. Fue entonces cuando mi hermano pequeño, Bibi, preguntó si podía explicarse mejor.

-Fue hace mucho tiempo. No lo recuerdo bien, pero tengo todavía algunos pequeños recuerdos en mi memoria. Veréis, hace mucho tiempo se utilizaba en la civilización una gran máquina. Un aparato, vamos, que tenía forma de araña. Ésta era muy compleja y necesitaba algunos expertos para que funcionase...

- Pero ¿para qué era la máquina, Tamayo?- interrumpió Lewe.

-La máquina era para todo, y ese era un gran problema –respondió Tamayo-. La máquina iba aumentando de tamaño cuantas más personas y más necesidades existían. Además, ésta tenía unos brazos que utilizaba para castigar a aquéllos que no cumplían las normas establecidas. No obstante, esta máquina era una joya invisible que no podía tocarse y que ayudaba muchísimo a las personas.

-¿Cómo? –pregunté.

-Verás, la máquina tenía unos procesos y una forma de funcionar. Cuando las personas tenían problemas acudían a los expertos y éstos pensaban soluciones para resolver los problemas. Los brazos de la máquina empezaban a funcionar y se organizaba según las fórmulas que los expertos habían dado. Sin embargo, éstas no eran siempre las más correctas para la población, sino que a veces sólo favorecían a unas pocas personas.

Muchas personas querían hacer cosas buenas. Pero no existían medios para alimentar a la máquina, ya que consumía mucha energía. Algunos objetivos, por tanto, eran muy difíciles de alcanzar.

La máquina debía ser evaluada después constantemente. Antes del desastre sabíamos incluso que teníamos que tener cuidado. –concluyó Tamayo.

Mi cabeza daba vueltas. No podía creer lo que aquel viejo decía. Sentía mucha curiosidad por aquella máquina, pero también mucha desconfianza. El desastre había sido en parte culpa de aquel aparato. Pregunté al viejo:

-Pero, Tamayo, ¿de qué estaba hecha esa máquina de la que hablas?

-Soy mayor y olvido cosas. Pero no os preocupéis. Tengo dos amigos supervivientes que no viven muy lejos. Ellos lo saben.

Tamayo se levantó y salió de la choza. Levantó su mano y señaló con su delgado y tembloroso dedo un monte cubierto de flores amarillas.

-Nos veremos allí mañana antes de que caiga el sol.

A la vuelta a la aldea nos encontramos con Amiri que nos vio con las manos vacías. No habíamos cazado nada.

-¿Dónde están las reses de hoy? –preguntó con una voz firme y seria.

-Hoy traemos algo más importante, algo que puede ayudarnos a crecer –comentó Bibi a Amiri.

Le contamos todo lo que aquel viejo nos explicó y Amiri quedó muy impresionado. Todo el poblado se enteró y durante esa larga noche estrellada, se festejó con bailes y grandes hogueras para combatir el frío.

Esa misma noche, no podía dormir pensando en el día siguiente. ¿Qué era en realidad aquella máquina? ¿Por qué habían desaparecido los grandes poblados? Nada tenía sentido.

A la mañana siguiente, el viento de poniente me despertó y su ruido inundaba toda la choza, como si quisiese susurrarme algo. Esa mañana nadie me levantó, ni siquiera mis hermanos. Amiri nos había dicho que tomásemos un día de descanso para estar bien cuando marchásemos a aquel monte.

A mediodía nos preparamos para partir. Nos quedaba un largo viaje. Quizás algo más de siete leguas. Nuestras ropas ahora no estaban preparadas para cazar, ni tampoco llevábamos armas. Partimos entonces Bibi, Lewe y yo hacia aquel monte.

Después del largo viaje, encontramos un gran árbol. Allí estaban los tres viejos que rápidamente se levantaron para recibirnos. Tamayo nos presentó a Olsen y a Baena.

El tiempo nos impedía alargarnos en aquella visita. Olsen fue el primero en hablar:

-La gente tenía distintos puntos de vista acerca de la máquina de la que Tamayo os habló. Algunos decían que se debía utilizar más la máquina para resolver los conflictos, mientras que

otros pedían que se redujese su utilización, ya que en realidad era ésta la que provocaba los problemas.

-¿Por qué era excesiva su utilización?

-Era excesiva porque a medida que había más personas, esta máquina se hacía más grande y debía tener más brazos. Esto hacía muy complejo el control, la organización y la competencia - contestó Baena-.

-La máquina era utilizada para conservar la sociedad y también era una gran herramienta de cambio –dijo Olsen.

-Sin embargo, el inconveniente radicaba en, como dije antes, decidir cómo usar la máquina – replicó Tamayo.

-Qué complicado todo –suspiré-. Pero ¿de qué estaba compuesta la máquina?

-La máquina eran, en realidad, PERSONAS, Alake –dijo Olsen.

8.- Perder

Por: Miki Osanai

Síntesis: Presentación de los conceptos básicos de la Administración Pública mediante la narración de una ficción distópica, así como las consecuencias que pueden llegar a acarrear una Administración y gobierno estáticos.

Descriptor: Administración, Disfunciones, Olsen, Baena, Tamayo, Merton, Distopía.

13 de julio de 2015
Casi me cuesta creer que hace ya dos años que me gradué. Parece que ha pasado mucho menos tiempo, pero probablemente se deba a que en estos años no ha pasado nada: no hay trabajo, apenas llego a fin de mes con las deudas de la universidad y parece que el mundo entero se me viene encima... Carla dice que no me agobie, que es una mala racha. Pero cada día que pasa todo parece más negro y la gente más desesperanzada.

Esta es la última página del diario de mi padre. La escribió poco antes de que estallara el colapso. Yo era muy pequeño entonces para recordarlo pero, por lo que solían contarme mis padres, todo el sistema se vino abajo de la noche a la mañana. La gente retiró todo su dinero de los bancos, la estructura financiera se derrumbó y nadie sabía qué hacer. Fue entonces cuando comenzaron las purgas. Al principio fueron pequeños ataques que pasaron desapercibidos ante la opinión pública, pero más adelante se convirtieron en asesinatos premeditados y con saña. Las primeras víctimas fueron políticos y banqueros, pero cuando se quedaron sin nadie a quien matar pasaron a aniquilar a cualquiera que hubiera estado empleado en la gestión del Estado.

A estas alturas ya empezaban a escasear los alimentos y hacía mucho que no se veían lugares con electricidad o agua corriente. La única constante era el miedo, aunque esa sensación parecía venir de mucho tiempo atrás. Los que quedaron, para garantizar su supervivencia, comenzaron a agruparse en pequeñas alianzas que peleaban entre sí por los pocos recursos restantes. Había pocos niños y menos gente mayor. “*Si puedes, haces lo necesario para seguir adelante. Si no, no sigues*”, decía mi padre.

Fue más o menos en ese momento cuando decidieron que lo mejor era alejarse de los antiguos núcleos urbanos. Pero sin lugares donde resguardarse y con escaso abrigo, era inevitable que ocurriera lo que ocurrió. Mi padre cayó y mi madre nunca volvió a ser la misma después de aquello.

Poco después fuimos capaces de unirnos a una alianza formada por un señor bastante mayor y sus dos hijos. Ese hombre había sido profesor antes, mucho antes del colapso, y solía contarme, apasionado e indignado, que las cosas nunca debieron ser así.

Me explicó que incluso antes de que él naciera, el mundo estaba dividido en reinos o incluso en imperios. Pero al igual que con el colapso, la gente estaba descontenta: querían decidir, querían que todo fuera mucho más justo y que no hubiera unos pocos con mucho y tantos sin nada. Por eso decidieron afianzar su Administración, que tenía muy poco alcance. Para expandirla, escogieron a las personas con más conocimientos y crearon un sistema en el que alguien mandaba sobre más gente y esa gente sobre más gente de manera organizada para controlar los problemas a los que debía enfrentarse el Estado, y así hacer la vida más fácil al pueblo.

Para ello crearon algo llamado “políticas públicas”, y que el señor, decía, no servían para nada. Al parecer, la idea era identificar los problemas, plantear posibles soluciones, estudiar cuáles eran las más factibles y apropiadas y llevarlas a la práctica realizando un seguimiento exhaustivo. Sin embargo, no debían funcionar muy bien, porque siempre que hablaba de ello el señor se enfadaba y decía:

– Si se hubiesen hecho las cosas como se tendrían que hacer...

Un día me explicó por qué le molestaba tanto. Resulta que el aparato del Estado había crecido tanto que consumía muchos recursos y los pasos fallaban. A lo mejor no evaluaban lo que hacían, o no dedicaban suficiente tiempo y dinero, pero el caso es que en los años previos al colapso nada parecía funcionar bien: la gente perdía sus casas, los mayores no tenían trabajo por ser mayores, los jóvenes tampoco por ser jóvenes y las quejas y reproches a la labor del Gobierno eran silenciadas al principio, y más adelante, castigadas y estigmatizadas. El señor decía que era porque la Administración se había corrompido –podrido, solía decir– y ya no respondía a sus ideales originales: se habían perdido el conocimiento y la especialización, y sobre todo, se habían perdido las ganas de ayudar a la gente. Los funcionarios habían cedido ante la normativa y a veces racionalizaban todo de más o no sabían reaccionar ante problemas nuevos, con lo que nada daba un resultado efectivo para el pueblo.

A veces el señor se preguntaba si hubiera sido mejor que las empresas privadas, más nuevas y con más fondos que el Estado se hubieran encargado de todo. Yo nunca se lo dije, pero creo que eso no sería justo para la gente que no pudiera pagar. Nosotros ahora mismo no podríamos hacerlo...

Luego me decía que la Administración hacía falta, que qué tonterías estaba diciendo. Que el problema radicaba en que las cosas se habían permitido por mucho tiempo sin que nadie hiciera nada. Entonces seguía explicando que era necesario que se mantuvieran presentes los principios de la democracia y los derechos humanos. Además, que la gente necesitaba transparencia y honestidad por parte del Estado y la Administración, que debían trabajar como una unidad fuerte, respaldada por una legislación sólida. Y ante todo debían preservar su objetivo y reformular las ideas originales de organización, jerarquía, competencia, coordinación y control, pero de manera cooperativa. En esencia, que debería admitir cambio y continuidad para su funcionamiento óptimo.

Y entonces era cuando sus hijos le decían que se callara y que no me llenara la cabeza de pájaros. Yo, en silencio, pensaba que ahí seguía el problema: que la gente había perdido la confianza y ya no creía que se pudiera hacer nada. Pero si no intentamos aprender de nuestros errores estamos cometiendo los mismos que la Administración. Si alguien hubiese pensado y tenido en cuenta todas estas cosas, nadie hubiera muerto, ni perdido sus casas, mi padre se podría haber curado, yo podría haber ido al colegio...

Quiero creer que al menos ya no puedo perder nada por intentar que la gente siga confiando en que son capaces de hacer lo correcto.

9.- El Buro-Bar

Por: Paula Pascual Figueiredo y Elena Lucas Salido²⁰

Síntesis: El siguiente ejercicio creativo se sitúa en el mundo onírico de dos estudiantes que sueñan con una conversación simulada entre importantes autores sobre la Administración Pública, en la que exponen sus puntos de vista sobre diferentes temas.

Descriptor: Bonnin, Weber, Merton, Prats i Catalá, burocracia, Administración Pública, Baena, Ramió, Nueva Gestión Pública, poder, Gobernanza, racionalidad

Demi y Crata estaban agotadas, exhaustas. Llegaban los exámenes finales, se les venía el mundo encima. Tenían examen al día siguiente y aun les quedaba mucho por estudiar. El reloj marcaba las cuatro y media de la mañana cuando el sueño les ganó la batalla...

Hacía un día radiante, la calle brillaba húmeda por el rocío, los pájaros cantaban sinfonías angelicales y entre aquel halo de belleza se alzaba un cartel: *Bar Buros*. En su interior, el local albergaba un aura misteriosa, a la par de agradable. Todo estaba impecable y ordenado meticulosamente: todas las mesas estaban alineadas las unas con las otras y cada mesa tenía cuatro sillas. Camareros de *espíritu coagulado* iban de una mesa a otra preparándolo todo y en el centro del local, una barra. Los camareros tomaban los pedidos de los clientes y luego los transmitían a aquéllos en la barra. Todo estaba bajo control.

Eran las nueve de la mañana y como cada día, el camarero F se encargaba de abrir el bar. Siguiendo la rutina, cinco minutos después de la apertura entraron en el bar cuatro clientes asiduos muy especiales: un francés (Bonnin), un alemán (Weber), un estadounidense (Merton) y un español (Prats i Catalá). El amigo más longevo, Bonnin, se dispuso a llamar como hacía cada mañana al camarero:

BONNIN: Disculpe, ¿me podría poner un café con leche? O mejor no, hoy me apetece cambiar. ¡Qué sea un café solo y con hielo!

El camarero empalideció. Con ceño fruncido le miraba atónito ante el inesperado cambio en la rutina, que parecía haberle causado una gran molestia.

CAMARERO: Señor créame, soy un experto en esto, usted lo que quiere y necesita es un buen café con leche. Ahora mismo se lo traigo –dijo el camarero mientras se alejaba a paso ligero.

Los intentos de Bonnin por conseguir su deseado café con hielo fueron inútiles y sus intentos de cambio fueron frustrados por aquel camarero. Esta situación le pareció hilarante a Merton.

MERTON: ¡Otro que ha caído en la psicosis profesional!

WEBER: Si ya decía yo que esto alienaba. Este bar es igualito a la burocracia: jerarquizado, racional... ¡Lo tiene todo!

Prats i Catalá puso sus ojos en blanco exasperadamente ante las palabras de su amigo Weber. Opinaba que se quejaba demasiado, siempre estaba hablando de su querido armazón de acero.

²⁰ Las dos estudiantes participaron en la composición y preparación de la historia que se cuenta, por lo que, aunque la redacción final de este escrito fue obra de una de ellas, el resultado es conjunto y solidario.

PRATS: ¿¡Pero quieres parar de quejarte!? La burocracia no es tan mala, ni mucho menos. Mira lo que pasó en mi país cuando murió Franco, la burocracia de la Administración Pública ayudó a la transición de España hacía un sistema democrático, no puso ningún inconveniente. ¡Y eso que mi país deja que desear!

WEBER: No niego que la burocracia sea necesaria en el Estado, pero ya estoy cansado de que la gente piense que definiendo la burocracia a muerte cuando en realidad pienso que ha conseguido un poder excesivo.

BONNIN: ¡Ay! ¡Cómo han cambiado las cosas! En mis tiempos, cuando la Administración Pública era algo novedoso, era fantástica: corregía, arreglaba y mejoraba todo cuanto existía. Daba la dirección más conveniente a los seres organizados y cosas. Además, garantizaba la confianza del pueblo, – respondió Bonnin de manera nostálgica.

PRATS: ¡Pero mira que estás senil abuelo! Eso se quedó en tu querida Francia de 1829, pero ahora estamos en el siglo XXI. Vivimos en un mundo globalizado- respondió Prats aportando sus ideas modernas – por ello, la Administración Pública tiene que evolucionar, reformarse y adaptarse a la complejidad, dinamismo y diversidad actual. ¡Por carcas como tú sigue en crisis! Menos mal que la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza han ayudado un poco a modernizarla.

MERTON: Que queréis que os diga, opino que es el medio más adecuado para organizar un Estado. La burocracia de la Administración Pública es inevitable.

WEBER: Merton, tú siempre igual. ¡Deja de copiarme! – interrumpió Weber dejando a Merton con la palabra en la boca-. Estos norteamericanos siempre copiando, ingenuos... ya intentasteis adoptar un sistema clientelar para evitar una casta de burócratas con poder. Al final, os disteis cuenta de que necesitabais un funcionariado fijo y profesional. ¡Cómo aquí en Europa!

La conversación en el Bar Buros parecía ir subiendo de tono. Cada uno de los autores quería exponer su opinión y su punto de vista por encima del de sus compañeros.

BONNIN: ¡Pero que casta burócrata! –exclamó Bonnin mientras golpeaba la mesa-. El poder político, a pesar de estar limitado por el código administrativo siempre ha tenido voluntad activa, ¡voluntad pública y ordenante! Aunque admito que la Administración Pública desempeñaba importante papel ejecutando todo.

WEBER: Pobre Bonnin – dijo Weber mientras bebía de su infusión-, vives engañado, al igual que los antiguos monarcas... pobres. Como ya dije en mis Escritos Políticos, el trabajo real en toda organización lo ejecutaban con mayor frecuencia empleados a sueldos, todo lo demás era mero adorno y lo será cada vez más. ¡Con el peligro que conlleva! No tienen responsabilidad política, por ello necesitamos más dirigentes.

Prats i Catalá se levantó muy nervioso de la mesa y con un grito seco mandó guardar silencio.

PRATS: ¡Shhhh! ¡Parad! *Funcionarios por aquí, dirigentes para allá, burócratas...* bla bla. Centraos en el presente. Os digo que la relación de la política y la Administración Pública está pasada de moda. Ahora hay muchos otros actores que intervienen como es el sector privado, el cual cada día gana más fuerza en la sociedad capitalista. Necesitamos una sociedad consciente de ello. Lo dije y repito ahora ante ustedes: go-ber-nan-za.

WEBER: Cierto –intervino Weber para intentar calmar los ánimos-, pero tenemos que agradecer que haya capital privado que actúe como contrapeso. Sin él la burocracia pública lo dominaría todo. Mejor así, ¡que se pongan en jaque mutuo!

Merton, impaciente por hacer uso de lo que había aprendido, respondió a su compañero.

MERTON: Pero Prats, como ya decían Baena y Ramió, la Administración Pública sigue siendo muy poderosa. Lo explicaba tu compatriota con el veto paralizante: los burócratas deciden si se llevará a cabo o no una política paralizando, retrasando o poniendo impedimentos al proceso. ¡Mira lo que pasó con la Sanidad en Madrid!

Prats no quería quedar mal ante sus compañeros, por lo que también quería comentar parte de esta teoría.

PRATS: Lo sé, lo sé. También deberías hablar del poder de veto decisorio. Los burócratas ocultan la información de modo que sólo proporcionan a los políticos lo que les interesa personal o corporativamente.

WEBER: Si ya lo decía nuestro querido amigo belga. Spaak lo vivió con la creación de la CEE y así lo recogió en sus escritos: los tecnócratas buscaban más el éxito personal que el bien común si no trabajaban bajo un control político.

Bonnin, fatigado por la acalorada conversación, quiso poner orden y finalizar el debate amistosamente.

BONNIN: Buenos chicos, creo que a pesar de las disfunciones que presenta la Administración Pública, de sus problemas de adaptación en los tiempos que corren, etc., todos estamos de acuerdo en que por su carácter racional es inevitable, ¿no? La necesitamos, y sí, ha aumentado el poder que ha ido adquiriendo entre nuestros tiempos aunque ahora haya más actores. ¡Oh! ¿No es bello? Dejemos de discutir, pidamos un vaso de vino y brindemos por ello.

Ring, ring... el despertador. Las dos alumnas se habían quedado dormidas y ya era la hora del examen.

-Demi, no te vas a creer lo que he soñado... una locura: los autores que tenemos que estudiar para el examen de hoy tomando café en un bar.

- ¡Yo también! A ver si va a ser verdad que la burocracia estatal controla todos los ámbitos de nuestra vida... ¡Hasta los sueños!

10.- Los asuntos públicos, la presa de una selva llamada Estado

Por: María Ivorra Yagüe

Síntesis: En el presente texto se pretende explicar la Administración Pública, a través de un cuento metafórico, teniendo en cuenta la diversidad de actores que influyen en la toma de decisiones públicas en nuestro mundo global actual. En el relato, nuestra sociedad se transforma en una selva cuyo rey (gobernante) y las diferentes especies (actores) toman decisiones sobre nuestro porvenir.

Descriptor: Multipolaridad, Conflicto, Marco Político-Cultural, Lippi y Morisi, Desunión Estructural, Triángulo de Hierro, Ecosistema Social.

La concepción del término “poder” ha variado a lo largo de la historia de la selva. La entrada en la globalización ha hecho que diferentes especies con necesidades dispares convivan.

Estas selvas se organizan en red, donde nuevos animales depredadores tienen la capacidad de comerse a especies más vulnerables. Algunas de estas nuevas especies son desconocidas y difíciles de abordar y han traído, junto con la globalización, un ritmo de vida a las selvas muy diferente al conocido anteriormente.

En esta selva multipolar, el poder se encuentra repartido y difuminado, haciendo peligrar, de este modo, la capacidad de decisión de los leones gobernantes, los “reyes de la selva”, los que hasta ahora eran, en primera y última instancia, portadores de la soberanía selvática.

Las especies encargadas de cuidar de lo colectivo, de que la vida fluya y siga, es decir, de la Administración, se han visto perseguidas por todas esas especies nuevas que influyen en el día a día de la selva y que velan por sus intereses propios, lo que ha provocado que las especies administrativas sean ineficaces en sus quehaceres comunes.

De este modo las rocosas organizaciones de cerca del río, las que hacían posible la puesta en práctica de los deberes de las especies administrativas, se caracterizan ahora por la ineficacia, no pudiendo aplicar en las estructuras selváticas las acciones positivas que velan por el bien de todo el ecosistema, sino respondiendo a presiones externas de esas nuevas especies que cuidan de sus propios y exclusivos intereses.

Dentro de las especies administrativas, los funcionarios caimán son los que dirigen y han intentado combatir la ineficacia mediante métodos propuestos por los animales más intelectuales del lugar (métodos como el sistema burocrático, la Nueva Gestión Pública o la Gobernanza), pero ni siquiera éstos han conseguido solucionar los conflictos entre especies y, sobre todo, aportar soluciones a problemas acuciantes en pro de la parte más vulnerable de la selva: las hormigas, la especie trabajadora, la cual es el sustrato de la sociedad civil.

Ramió, uno de los animales intelectuales, plasmaba en su propuesta la importancia de los aspectos políticos-culturales, abandonando la concepción técnica única, entendiendo a cada especie como portadora de objetivos propios. Estos objetivos podían verse realizados según la capacidad de obtención o control de los diferentes recursos de la selva de esas especies, o por la influencia que dicha especie, sobre todo los animales carnívoros, tuviera dentro de la cadena.

La existencia de la disparidad de objetivos ha dado lugar a conflictos en algunos territorios de la selva por donde deambulan y conviven diferentes especies.

Dentro de las selvas Estado, la selva española concretamente es, además, descentralizada en sus núcleos de especies poderosas. Las competencias están divididas en diferentes guaridas de especies poderosas. Además de la guarida central, existen otras guaridas con poder y con capacidad de influir como ocurre en las Comunidades Autónomas, municipios, etc.

Esto demuestra la desunión estructural de la que hablaban Lippi y Morisi y la cual se explicaba mediante la disparidad de intereses de las especies. Estos animales intelectuales, muy respetados en su selva, explicaban el sistema de relaciones entre especies dominantes por contraposición de adversarios; es decir, las diferentes especies elaboran diferentes intentos de acuerdo y consensos para hacer que la selva no pierda su ritmo, pero con una desunión estructural en el fondo de las cuestiones. Esto ocurre, por ejemplo, entre el rey gobernante de la selva y los funcionarios caimán -directores de la Administración- puesto que tanto aquel, como éstos, tienen una fuerte influencia en la capacidad de decisión o *decision making*. No se trata, por tanto, de simples caimanes guardianes de las decisiones de los reyes leones, ni de reyes omnipotentes, sino que los dos colectivos se buscan y se entienden.

Junto a estos dos actores importantes (funcionarios caimán y reyes leones), las grandes asociaciones de hormigas, grandes empresarias, y las bandadas comunicativas aviares, que difunden la información por la sociedad con sus graznidos, juegan un papel muy importante en las decisiones públicas del orden selvático.

Sin embargo, otros animales intelectuales habían investigado a las hormigas empresarias; no se fiaban de ellas. En efecto, encontraron que dichos animales, a pesar de ser muy trabajadores y emprendedores, buscaban meramente su beneficio, acopiando recursos por encima del bien de la comunidad (a más comida más felices son, sin importarles el resto). Estas grandes hormigas empresarias tienen una gran influencia y poder porque pueden llegar a acumular muchos recursos de la selva, los cuales son necesarios para que otras especies sobrevivan.

Fruto de dicha influencia y poder, las redes aviares de pájaros comunicadores han informado en más de una asamblea selvática, y con el rey león presente, casos como el de las “guaridas



giratorias” en los cuales se han visto involucrados tanto reyes leones, como funcionarios caimán y hormigas empresarias.

Ante todo este entramado, o triángulo de hierro, en el cual muchas especies actúan mediante tratos de favor e intereses privados, las hormigas civiles tienen miedo, ven que sus necesidades y demandas no se contemplan la mayoría de veces y que muy pocas se convierten en *outputs* o políticas resolutorias para solucionar sus problemas. Esto ha hecho que las hormigas civiles pierdan la confianza en funcionarios caimanes, reyes leones y hormigas empresarias, a la vista de que todos tienen sus propios objetivos e intereses.

Podemos decir adiós a la legitimidad de las selvas y al objetivo primero y último en las especies administrativas de estar al servicio de la necesidad de la mayoría, en un ecosistema organizado y armónico en lo posible, favoreciendo la supervivencia de todos.

Moraleja: “Las administraciones son legítimas mientras sirvan al bien, dejarán de serlo cuando dejen de servirlo” (Ramiro de Maeztu).

Experiencias piloto: entra en el juego de la Administración

11.- ¿Qué contenidos debe conocer un ciudadano “de a pie” sobre la Administración Pública, y cómo se transmitirían de manera efectiva?

Por: David Latona

Síntesis: En el presente ejercicio se pretende ofrecer una solución, dentro del ámbito educativo, para que niños y jóvenes adquieran un mejor entendimiento del funcionamiento de la Administración Pública, mediante unas propuestas que potencien métodos alternativos y eficaces de aprendizaje.

Descriptores: Pedagogía Alternativa, Memoria Semántica, Workshops, Spaced Learning, Fields, Kerschensteiner, Dewey.

El conocimiento sobre cualquier disciplina puede variar en cantidad y calidad de manera prácticamente infinita. Desde el conocimiento superficial de un interesado *amateur* en la materia, hasta el exhaustivo del posgraduado universitario, existe un amplio abanico de estadios intermedios. Sin embargo, en las democracias liberales actuales presuponemos un mínimo común múltiplo que, en teoría, poseen todos aquellos que han pasado por el sistema universal de educación pública. Este mínimo común múltiplo serían las nociones básicas de casi cualquier campo académico o cultural enseñado en el sistema educativo primario. Sin embargo, cabe constatar que aún hay un área donde los ciudadanos españoles, en general, se encuentran más cercanos a la ignorancia absoluta que a una correcta conceptualización de su estructura: me refiero al ámbito de la ciencia de la Administración Pública.

¿Qué podemos, entonces, hacer para que se produzca un mayor conocimiento generalizado entre la población, a la vez que erradicar las percepciones distorsionadas y erróneas que a menudo se diseminan entre la misma? La clave, en mi opinión, radica en la enseñanza transversal y progresista de la materia en las etapas de Educación Primaria y Secundaria.

En contraposición a una metodología didáctica anticuada (clases magistrales consistentes en una exposición oral del profesor, sin apenas interacción con el alumnado²¹), propongo una pedagogía basada en los últimos estudios con rigor científico, que se fundamente en el diálogo, la diversidad metodológica (siempre dentro de parámetros previamente probados y desarrollados por profesionales de la pedagogía y psicología) y el estímulo esencial de la curiosidad intelectual y de la creatividad como actitudes de base para el aprendizaje. Creo que, en el caso de las ideas sobre la Administración Pública, es especialmente importante seguir unas pautas alternativas a las ya existentes (aunque estas últimas ciertamente sean escasas).

En el modelo educativo actual las únicas nociones básicas, a mí entender, sobre la Administración suelen impartirse en asignaturas “cajón de sastre” como Conocimiento del

²¹ Pedagogía “chalk and talk”, popularmente en inglés.

Medio en la etapa Primaria, o Ciencias Sociales en el primer ciclo de Educación Secundaria. Quizás aparezca también, de manera tangencial, en asignaturas como Historia o incluso Geografía. Pero ahí termina el contacto del alumno actual con la forma de organización de su propio territorio. Es cierto que durante un breve período de tiempo existió una asignatura llamada “Educación para la Ciudadanía”, que ofrecía una interesante posibilidad para un acercamiento más íntimo entre los alumnos y la Administración Pública, aunque hoy en día haya sido suprimida del currículo. Por todo esto, creo que sería útil crear unos seminarios periódicos, o *workshops*, de obligada asistencia que se desplieguen a lo largo de todos (o casi todos) los cursos comprendidos entre 1º de Primaria y 4º de la E.S.O.

Estas sesiones esporádicas y transversales tendrían como principal objetivo transmitir conceptos básicos sobre la Administración Pública a los estudiantes. También podrían ser utilizados en cursos para mayores; por ejemplo, todos aquellos que hayan finalizado sus estudios obligatorios antes de la implementación de estos *workshops*. Obviamente, sería necesario tener en cuenta las divergencias en cuanto a edad y capacidades, adaptando los contenidos para cada grupo particular. Sin embargo, creo que todos comparten una característica: requieren de memoria a largo plazo²² para interiorizar los conceptos aprendidos y aprehender definiciones y las interrelaciones conceptuales que, de otra manera, olvidarían en su mayor parte poco después de escucharlos. En especial, me parece crucial enfatizar el uso de la llamada “memoria semántica”, que se encarga de los procesos abstractos y de los hechos.

Conceptos:

Algunos ejemplos de conceptos que serían fundamentales para un entendimiento holístico de la Administración serían:

- La definición de Administración, Estado, política pública y funcionariado.
- La diferencia entre lo público y lo privado.
- El proceso de toma de decisiones en la Administración Pública.
-

Todas estas nociones pueden ser transmitidas a cualquier persona entre los 6 y los 99 años, con las modificaciones en el lenguaje que resulten necesarias, desde el uso del lenguaje familiar/coloquial hasta el científico/técnico.

Ya en un plano más avanzado, quizás como parte del programa de los *workshops* para el segundo ciclo de Secundaria, podríamos incluir bloques esenciales como por ejemplo la historia de las Administraciones Públicas y el rastro que de las mismas han ido dejando diversos escritores y científicos sociales.

²² Según el modelo modal o de multi-almacenamiento, la memoria a largo plazo se distingue de la memoria sensorial y de la memoria de corto plazo por ser la tercera fase en el proceso de almacenamiento (modelo de Atkinson y Shiffrin, 1968). Otros modelos, como el de los “niveles de procesamiento” (Craik y Lockhart, 1972) niegan la existencia de fases y sólo distinguen entre memoria “superficial” y memoria “profunda”.

- La historia de las Administraciones Públicas:

Efectivamente, puede ser de interés para el alumno saber dónde se originaron las raíces del sistema administrativo en el que se encuentra inmerso, siempre y cuando se utilice para ello una didáctica interactiva (idealmente, guiada por las preguntas y la curiosidad de los propios alumnos, con gran énfasis en las conversaciones que puedan surgir entre ellos), que haga uso del amplio abanico de herramientas multimedia a nuestra disposición, y que en ningún caso se convierta en abrumadora o aburrida. En los seminarios para adolescentes, universitarios e incluso adultos sería muy útil conocer la evolución histórica de las Administraciones, en paralelo a la de la formación de los Estados-Nación y las grandes transformaciones, en general, político-sociales que se han producido a lo largo de la historia y que han repercutido en el pensamiento político hasta nuestros días. Quizás se podría establecer una coordinación entre los talleres-seminarios y asignaturas estándar tales como Historia, Geografía o Ciencias Sociales.

- La importancia de una literatura básica:

Existe ya una bibliografía muy extensa sobre la Ciencia de la Administración. Sería crucial utilizar, de la manera más adecuada a cada edad y nivel de desarrollo lingüístico, el máximo número de textos existentes, dentro de la mayor diversidad posible, escritos por autores clásicos de la talla de Weber, Von Justi, Bonnin, Merton, etc. (y autores españoles tales como Baena, Arenilla o Ramió). Sin embargo, además de un análisis ponderado de dichos textos más especializados, sería necesario establecer nuevos recursos literarios, en especial para las edades más jóvenes a las cuales una monografía de Weber resulte inaccesible. Por lo tanto, sería adecuada la creación de herramientas didácticas como libros infantiles, o, lo que en mi opinión es uno de los medios más útiles y populares, los cómics. Un buen cómic puede ser mucho más atractivo para cierto perfil de alumnos que un buen libro.

Por otra parte, también es importante **potenciar el *feedback* e interacción del alumnado entre sí, y con el profesor**. Para combatir errores y prevenir percepciones equivocadas, podría ser recomendable hacer un amplio uso en los seminarios del llamado *brainstorming* (equivalente a la “lluvia de ideas”), así como otros métodos para medir informalmente el estado del conocimiento inicial de los alumnos antes de comenzar los seminarios, y compararlos después de haber desarrollado los contenidos a lo largo del curso y de los años. Sería una buena manera de hacer hincapié en los estereotipos y la “mala fama” de la que actualmente gozan la Administración y el funcionariado, ya que estas nociones suelen permanecer sin desafío por parte de los educadores.

Metodología:

Las personas pueden tener como modo de aprendizaje dominante uno de tres tipos generales²³: el aprendizaje visual (aproximadamente un 40% de la población), auditivo (30%) y kinestésico (30%). En mi opinión, los seminarios deberían utilizar los tres métodos combinados para

²³ Esta categorización de modalidades de aprendizaje fue descrita por Barbe, Swassing y Milone en 1989.

asegurar la eficacia del aprendizaje, potenciar distintas habilidades y adecuarse a la diversidad inherente a aulas clasificadas primordialmente por edades.

En el apartado **visual**, podrían ser muy útiles: gráficos llamativos, esquemas intuitivos, presentaciones dinámicas de diapositivas, vídeos (informativos, descriptivos, narrativos), mapas, cómics y fotografías o ilustraciones. En un hipotético caso ideal, el educador contaría con la combinación de todas las herramientas anteriormente mencionadas. La memoria visual incide especialmente sobre la capacidad de abstracción, y al ser los conceptos ligados a la Administración en general bastante abstractos, cualquier ayuda visual podría ser extraordinariamente efectiva. También aquí se puede modificar el uso de acuerdo a las edades a las que uno se esté dirigiendo: vídeos entretenidos y cómics harán las delicias de niños más pequeños, mientras que esquematizaciones conceptuales pueden ser especialmente útiles para los más mayores.

La memoria auditiva está estrechamente vinculada a la visual, pues normalmente vemos de dónde procede un sonido o una voz. El aprendizaje por esta vía se basa sobre todo en lo que uno oye; ya sea a otra persona, a uno mismo hablando en voz alta para sí o a un aparato emisor de sonido, tal como una radio o una pantalla de televisión. Creo que el punto fuerte de este campo estaría en **la pedagogía musical**. Por ejemplo, el uso de canciones pegadizas para ayudar a retener aspectos importantes del funcionamiento de la Administración.

En tercer lugar estaría **la kinestesia** (“sensación del movimiento”), que hace referencia al aprendizaje a través de la motricidad del cuerpo humano. Esta fórmula da mucho juego, pues se pueden combinar los fines pedagógicos con el disfrute lúdico (el cual es una parte cardinal de la experiencia de la infancia). Yo personalmente usaría generosamente los juegos de mesa, de acción, de pelota y de cartas, así como otros más basados en movimientos espontáneos, para potenciar esta vía de enseñanza. Ciertamente, también presenta alguna que otra dificultad logística (además de que el cerebro requiere más tiempo para asociar una idea al movimiento corporal, por lo que es un método más lento que otros). Sin embargo, el aprendizaje kinestésico sigue siendo la metodología pedagógica menos utilizada de todas, cosa sorprendente cuando es el estilo de aprendizaje dominante (es decir, el que mejor funciona) para un tercio de la población. Aunque se puede aplicar a todas las edades, por supuesto es especialmente eficaz con niños inquietos de la etapa de Educación Primaria.

Otro método con el que se puede combinar la potenciación de las tres memorias sería el llamado “Spaced Learning”²⁴. Consiste en repetir el contenido a aprender tres veces en fases breves de asimilación conceptual, con dos cortas pausas intermedias en las que los alumnos deben realizar alguna actividad física. Un ejemplo de un seminario enfocado a explicar las fases de la

²⁴ Este método fue propuesto por R. Douglas Fields (2005).

elaboración de las políticas públicas, tendría una estructura, a grandes rasgos, parecida a la siguiente:

10 minutos de charla + vídeo introductorio → descanso + 10 minutos de baloncesto → 10 minutos de audio + lectura conjunta → descanso + 10 minutos de balón prisionero → 20 minutos de debate.

Estudios científicos recientes demuestran que este método es uno de los más efectivos a la hora de retener información nueva. Creo que debería aplicarse en gran parte de los seminarios, además de fomentarse la investigación en estos campos, para poder implementar las mejoras necesarias a medida que avance nuestro conocimiento científico sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Además de todos estos cambios en la metodología general, creo también que **debe cambiar la dinámica de trabajo de los alumnos**. Para ello, yo enfatizaría en la promoción del trabajo en grupo y en pareja (ya en el siglo XIX, Georg Kerschensteiner demostró que se obtienen mejores resultados que con el trabajo individual²⁵), así como el acercamiento práctico a la materia, tal como proponía el reformador estadounidense John Dewey²⁶ hace bastantes décadas. Esta “tangibilidad” práctica se podría fomentar con recursos como la realización de excursiones y visitas guiadas (para “palpar” la Administración podrían servir visitas a Universidades, Ayuntamientos, Ministerios, etc.) y la primacía de proyectos educativos orientados hacia la resolución de problemas, en los que primen la creatividad individual y el pensamiento ‘lateral’ o divergente.

En conclusión, con el fin de transmitir los diferentes conceptos fundamentales relacionados con la Administración, implementaría en todos los niveles educativos unos ciclos formativos – o seminarios – obligatorios que sustituyan a los antiguos métodos de enseñanza, a mi juicio ineficaces, aún dominantes en España, por nuevas corrientes pedagógicas, siempre con base científica, que aseguren una educación íntegra y de calidad. Esta reforma conllevaría una ciudadanía mejor informada del funcionamiento del sistema administrativo, un sistema que repercute de mil maneras en su vida diaria; lo cual a largo plazo aseguraría una mayor calidad democrática y unas instituciones más involucradas en el bienestar general de la población.

²⁵ Tal como recogería más tarde en su obra seminal, *Theorie der Bildung* (Teoría de la educación), de 1931.

²⁶ Dewey expuso las principales líneas de su visión pragmática y humanista de la educación en su libro *Experience and Education* (1938).

12.- “Contenidos sobre Administración Pública que necesariamente debe conocer un ciudadano responsable e informado”

Por: Natalia Camejo Acuña

Síntesis: En el siguiente trabajo se pretende exponer el experimento ficticio llevado a cabo en un centro educativo venezolano, con el fin de socializar a un grupo de jóvenes alumnos en el concepto de Administración Pública.

Descriptores: Venezuela, Administración Pública, Weber, Burocracia, Bonnin, Baena, Merton, Disfunciones de la Burocracia

A lo largo de mi vida nunca había entendido bien qué significaba la Administración Pública. Pues, sinceramente, he nacido en un país en el se ha establecido un nefasto sistema de Administración Pública. Este país es Venezuela. A raíz del proyecto que hemos creado en el aula para socializar a los niños en esta materia, he llegado a la conclusión de que gran parte de la población no sabe lo que es la Administración Pública, ni cómo funciona. Por ello, en este ensayo voy a crear un contexto ficticio, en el que yo soy una especialista de las Administraciones Públicas que ha sido enviada a Venezuela, debido a la grave situación que se vive allí, para formar e informar a las generaciones futuras acerca de sus aspectos fundamentales. De esta manera comienza mi aventura.

El primer día de clase en Caracas llegué, me presenté y pregunté: ¿Qué os viene a la cabeza cuando os hablan de la Administración Pública? El silencio se expandió por todo el aula, pero tras unos segundos de vacilación, las manos comenzaron a alzarse tímidamente. La mayoría decía que les venía a la cabeza palabras como corrupción, ineficacia, excesiva burocratización, privilegios, etc. De esta manera comencé a sumergirme en la realidad del país, donde la Administración Pública no parecía ejercer sus funciones de forma correcta. Por ejemplo, un día intenté enviar un paquete por correo a España y éste nunca llegó. Lo que demuestra la ineficacia de un servicio tan básico como el del correo nacional.

Así pues, continué la clase. “¿Entonces, qué es la Administración Pública?” Nadie contestó. Aproveché para explicar que la Administración Pública es el conjunto de acciones o actividades que lleva a cabo el Estado para producir las condiciones que faciliten el bienestar y la perpetuación de la sociedad; organizando los servicios necesarios, coordinando esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control. Ante tal definición todos quedaron un poco asombrados pero poco a poco iban comprendiendo lo que les explicaba.

El siguiente día de clase me centré en explicarles el origen de la Administración a través de un cuento. Érase una vez un elemento fundamental en nuestras vidas llamado Administración Pública. Ésta existía desde el momento en el que el hombre comenzó a formar parte de la

sociedad y a organizarse para trabajar por el bienestar común. De esta manera, esta primera Administración fue creciendo y desarrollándose poco a poco hasta que una día estalló la Revolución Francesa. Ésta provocó que un conocido ilustrado francés llamado Bonnin observara la necesidad de crear un código administrativo que estableciese una serie de reglas fijas que guiasen a la Administración y que impusiesen un orden a las relaciones entre Estado y ciudadanía. Este código supondría la aparición de un nuevo cosmos de garantías ciudadanas. Además, no podemos olvidar que todas estas leyes debían tener su base en una gran y fuerte roca llamada “Constitución”. Ante esto, muchos alumnos rieron y me contaban que sus padres les decían que en Venezuela el gobierno continuamente violaba estas leyes en favor de sus beneficios propios, y no se respetaba la Constitución.

Así, las Administraciones Públicas iban creciendo y cambiando a lo largo de la Historia. Los primeros cambios se produjeron con el fin del Antiguo Régimen, pues con la despersonalización de la soberanía del Estado, nuestra protagonista, la Administración, ya no dependía del rey. En segundo lugar, desde que se produjo el nacimiento del Estado liberal hasta hoy en día también se han producido múltiples cambios en las Administraciones Públicas, pues éstas, debido a la irrupción de las masas en la vida política (sufragio universal y la aparición de partidos), se han hecho contingentes en cuanto a sus objetivos.

De esta forma mis nuevos alumnos quedaron tan intrigados acerca de la materia que decidí enseñarles las principales características de la Administración Pública, apoyándome en los escritos del profesor Baena:

- a) Especificidad con respecto a las organizaciones privadas o distintas del Estado. Esto quiere decir que ostenta la titularidad formal del poder y que su acción se dirige al conjunto de la sociedad asegurando el sistema de dominación existente. Además, su existencia se considera indispensable para la existencia de la sociedad debido a que su poder vertebró la sociedad y es protector del sistema social y sus relaciones.
- b) Extensión en relación con sus estructura y fines
 - Respecto de la estructura: Nos enfrentamos al problema de la centralización y descentralización (municipios, provincias, departamentos, etc.).
 - Respecto de los fines: Prestan servicios a los ciudadanos y controlan a las organización que actúan en el mercado público y privado.
- c) Fragmentación. La podemos deducir de la multiplicidad de fines pues adopta una estructura sectorial, se integran por diversos grupos de poder que dominan ámbitos específicos; la multiplicidad de estructuras demanda el análisis de las relaciones entre las mismas.
- d) Contingencia. Son un producto histórico de cada sociedad, dependen de su territorio, población, grado de desarrollo, cultura, etc.

- e) Interdependencia entre política y administración. Clara dificultad para separar política y administración. Importancia del análisis del proceso de toma de decisiones y sus resultados: decisiones más políticas y menos administrativas según ascendemos niveles en la organización.

Un día durante mi estancia en Venezuela, me dirigí al Ministerio de Educación a solucionar algunos asuntos. No obstante, me topé con múltiples trabas burocráticas debido al poco conocimiento y formación que tenían los trabajadores que allí me atendieron. De esta manera decidí que era importante hablarles a mis alumnos acerca de la burocracia.

Así, el siguiente día de clase pregunté: “¿Qué es la burocracia?” Nadie contestó. A lo que yo respondí: “Según Weber la burocracia es la estructura organizativa caracterizada por procedimientos explícitos regularizados, división de responsabilidades, especialización del trabajo, jerarquía y relaciones impersonales”.

Al ver tanta confusión en los rostros de mis alumnos elaboré una dinámica de grupo en la que todos formábamos parte de un equipo cuya tarea era construir un edificio. De esta manera, creamos una especie de estructura jerárquica en la que había un jefe que se encargaría de tomar las decisiones que los demás deberían cumplir, establecimos un sistema de comunicación informal para evitar distracciones y una serie de reglas formales. A continuación, dividimos las tareas y se las asignamos a la persona a la que mejor se le diese realizarlas. Por ejemplo, una niña admitió que se le daba bien ir de compras y adquirir los mejores artículos, por lo que ella se encargaría de comprar todos los materiales necesarios. A otro se le encomendó la tarea de diseñar el plano del edificio, pues era muy bueno en dibujo técnico. Y así continuamos con los demás. De esta manera habíamos creado un sistema burocrático en el que había una serie de procedimientos a seguir y una jerarquía en la que a cada uno le correspondía una responsabilidad diferente.

No obstante, a medida que íbamos avanzando, en nuestro proyecto iban apareciendo fallos. El apego a las reglas se hizo excesivo y los medios se convirtieron en fines, los procedimientos en objetivos y las metas se desplazaron. La rigidez del sistema hizo que mis alumnos se especializasen en campos demasiado definidos, por lo que cuando se tuvieron que enfrentar a situaciones nuevas actuaban de forma inadecuada o errónea. Luego se produjo una gran despersonalización de las relaciones pues cada uno quería que se tuviesen en cuenta las condiciones particulares de su caso y además las relaciones personales que se mantenían entre algunos eran tomadas como favoritismos por lo que lo no formal se hizo ilegítimo. Por último la gran formación que fueron adquiriendo hizo que su visión de la realidad se distorsionara. De esta manera, mis alumnos se dieron cuenta de que la burocracia, a pesar de ser muy eficiente, contaba con una serie de fallos.

Así que cuando ya casi estaba acabando el curso decidí dar una última clase basada en las políticas públicas. ¿Por qué? Por dos razones. En primer lugar, porque realmente es a través de éstas por las que los ciudadanos pueden notar las acciones que lleva a cabo la Administración Pública para solucionar los problemas que les afectan. Y en segundo lugar, porque en Venezuela el gran problema radicaba en que, tras realizarse numerosos debates acerca de éstas, nunca se implantaban de manera correcta.

Fue entonces cuando expliqué que las políticas públicas son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar una serie de problemas en un momento determinado. Su proceso de elaboración es bastante complejo y se divide en varias etapas. En primer lugar, se identifica el problema y se define. En segundo lugar, se presentan las diferentes alternativas para solucionar el problema y luego se adopta una de ellas. En cuarto lugar, se implantan y finalmente se evalúan los resultados obtenidos.

Finalizaba mi gran aventura en este país. Mis alumnos lograrían convertirse en ciudadanos responsables y formados, que transferirían sus nuevos conocimientos a sus familias y amigos, permitiendo así que las futuras generaciones en Venezuela puedan ser más conscientes de la importancia de la Administración Pública.

FIN

13.- “Contenidos sobre Administración Pública que necesariamente debe conocer un ciudadano responsable e informado”

Por: Rocío Estévez Domínguez

Síntesis: Me propongo en este ensayo explicar, mediante un juego, conocimientos esenciales sobre la Administración Pública que permitan, a niños, obtener una base en este campo. Mediante una yincana, distintas pruebas simbolizarán los siguientes contenidos: el desarrollo de las políticas públicas, la importancia de la implicación de los ciudadanos en la Administración Pública y las repercusiones de la globalización en la Administración, el gobierno y los ciudadanos.

Descriptores: Políticas Públicas, Implicación Ciudadana, Globalización, Tamayo, Prats, Administración Pública, Yincana.

La primera prueba de esta yincana consiste en la construcción de un refugio bajo el supuesto de que los chicos quedasen atrapados en el bosque durante toda una noche. Los jugadores deberán, en primer lugar, estudiar el problema que se plantea y decidirse a construir, por ejemplo, una casa en un árbol. Primero realizarán planos de construcción adecuados a los recursos de los que disponen. Barajarán las posibilidades en cuanto a materiales que pueden utilizar. Decidirán cuál va a ser el plano a elegir y los materiales más seguros, y comenzarán la construcción. Al finalizar, revisarán la casa para comprobar que es totalmente segura y acogedora. De no ser así, volverán a idear otro plano y comenzarán de nuevo.

Cuando el trabajo esté finalizado y la comprobación se haya superado, se les entregará un pergamino. En éste se relacionará la consecución del objetivo de la prueba con los objetivos que plantea un gobierno frente a los problemas del Estado. El desarrollo de la construcción simboliza, a su vez, el desarrollo de las distintas fases de las políticas públicas. En primer lugar, la identificación del problema y la toma de una decisión (el problema de quedar atrapados y la decisión de construir una casa en el árbol). En segundo lugar, la adopción de una alternativa, que en el caso de la prueba significará elegir un plano y los materiales. En tercer lugar, la implantación de la alternativa adoptada (comenzar a construir) y, por último, la evaluación de los recursos obtenidos (comprobar la seguridad de la casa). En el caso de que las políticas no diesen los resultados esperados, habría que comenzar de nuevo, del mismo modo que si (en el caso de la prueba) la casa no fuese segura se debería reconstruir.

La segunda prueba tratará sobre la importancia de la implicación de la ciudadanía en la Administración Pública. En esta prueba los jugadores se dividirán en grupos de cuatro. Se colocará una fila de cestas llenas de pelotas de colores. A cada grupo se le asignará un color, que corresponderá con las bolas, y los tres primeros jugadores se colocarán junto al cesto asignado. Éstos tendrán que llevar rápidamente las bolas, de una en una, al siguiente cesto vacío. En éste se

encontrará su compañero. El cuarto jugador deberá encestar las bolas en unas canastas a unos metros de él, dependiendo de que sus compañeros le faciliten las bolas lo más rápidamente posible. Ganará el equipo que enceste más bolas de su color.

Al acabar se les entregará otro pergamino. En este se explicará la similitud de este juego con la importancia de la ciudadanía en la Administración Pública. Simbólicamente, esta implicación se refleja en los tres primeros jugadores, que facilitan al último compañero (con el papel de Administración) las bolas que corresponden a su equipo. Además, se les dará una explicación teórica en la que se aclarará que la implicación ciudadana en este ámbito significa para la Administración una mejor toma de decisiones que resuelvan los asuntos que verdaderamente interesan a la ciudadanía. Una mayor eficiencia y eficacia en las políticas públicas. Para los ciudadanos se dará el beneficio de que sus reclamaciones sean escuchadas y se conseguirá así una Administración Pública más democrática, que cuente con una mayor confianza y legitimación.

La tercera y última prueba acercará a los jugadores al concepto de Ciudadanos del Mundo y a la influencia de la globalización sobre ellos y sobre la Administración Pública.

Se dividirá a los jugadores en grupos de seis. A cada uno se le facilitará herramientas diferentes. Al primer grupo se le dará un plano de cómo construir un puente. Al segundo, herramientas como martillos, clavos, cuerdas, etc. Al último grupo se les entregará tablas de madera de diferentes tamaños. El objetivo del juego consiste en cruzar un río que llega hasta la meta final. Al principio, el grupo que posea las herramientas intentarán aprovecharse de los que tienen materiales para explotar. En su defecto, buscarán recursos sin mucho éxito. Mientras, los que poseen información pretenderán hacerse con las herramientas y materiales. En definitiva, ninguno de los grupos podrá, por separado, construir un puente con el que cruzar el río. Pese a la testarudez que pudiesen presentar los jugadores en un principio, llegará el momento en el que comprendan que la mejor forma de competir es cooperar. Mediante la unión de fuerzas tecnológicas, materiales y de la información, construirán juntos el puente que les llevará hasta la otra orilla, donde les espera, a cada uno, una pegatina con el emblema “Ciudadanos del mundo”. Sin estar pegada en su ropa, no podrán cruzar la línea de meta.

En el último pergamino se les explicará la identificación de cada grupo con los diferentes países del mundo y sus peculiaridades, y la necesidad de trabajar cooperando en beneficio de todos. Se les aportará, además, la información teórica correspondiente:

“El impacto de la globalización no solo afecta a los ámbitos culturales o nacionales. Este sistema ha generado nuevas reglas que llevan a la competencia entre países como se demuestra en el mercado mundial. Para compensar estas desigualdades, es esencial la labor de la Administración Pública, quien consigue cohesionar a la ciudadanía. Por lo tanto, sacamos la conclusión de que la

globalización no solo trae beneficios, sino también desigualdades y pobreza. Esto significa que para conseguir el beneficio de todos debemos llevar a cabo una acción global humanitaria que nos permita cruzar el puente hacia una adecuada sociedad civil global”.

En conclusión, esta pequeña yincana tiene como objetivo que los jóvenes aprendan cómo funciona la Administración Pública en relación a las políticas públicas que afectan a su día a día. Por otro lado, los beneficios y la importancia de la implicación ciudadana para mejorar el trabajo de la Administración y que esto repercuta en su beneficio. Por último, el significado de la globalización y la necesidad de una buena administración que consiga combatir las desigualdades, y una conciencia ciudadana y de gobernación conducida hacia la cooperación entre países, para el beneficio de todos.

14.-Conocimientos sobre la Administración Pública que todo ciudadano libre y responsable debe conocer.

Por: Sonia Robledo Navarro

Síntesis: En el siguiente ejercicio creativo se pretende explicar aquello que resulta de mayor relevancia a la hora de entender el funcionamiento de la Administración Pública mediante una serie de palabras cuya definición también se expone en el mismo.

Descriptor: Administración, Baena, Funcionario, Jerarquía, Organización, Tecnoestructura, Vertebración, Pasapalabra.

Voy a comenzar explicando cómo el ciudadano puede aprender conceptos varios sobre la Administración, incluyendo funciones y autores relacionados con la misma. Consiste en una pequeña prueba en la que, a través de iniciales y letras, se expone una serie de palabras claves que toda persona debe conocer para llegar a comprender lo que gira en torno a la Administración.

Comienza por A: Administración Pública. Se define como el conjunto de organizaciones públicas que lleva a cabo tareas de gestión y tareas administrativas. Tiene personalidad jurídica y puede darse en un ámbito internacional, nacional, regional o local. Pone en contacto al ciudadano con el poder político a diferencia del ejecutivo o judicial. También se trata de una actividad del Estado subordinada a los distintos poderes de orden jurídico.

B: Baena. Doctor en Derecho y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Su especialidad es la Ciencia de la Administración. Es catedrático de Universidad y magistrado en el Tribunal Supremo. Sus investigaciones se centran en las élites burocráticas, los actos políticos y la administración local y central. Su obra más representativa es “Curso de Ciencia de la Administración” (1988).

C: Contingencia. Característica de la Administración Pública según Baena (1988). Las Administraciones Públicas son un producto histórico de cada sociedad y dependen de la extensión de su territorio, su población y el grado de desarrollo en un determinado contexto, ello implica la existencia de diferentes administraciones según el tipo de sociedad en la que estén instaladas.

D: Descentralización. Esta idea implica el traspaso de funciones de una organización a otra. Para ello, deben existir ambas y dicho traspaso tendrá lugar entre ellas. También se traspasan posibilidades de actuación. Existen varios tipos distintos: territorial, funcional, etc.

E: Estructura. Presenta tres visiones según diversos autores: Mintzberg (2005) la define como el conjunto de todas las formas en las que se divide el trabajo en tareas distintas consiguiendo luego la coordinación de las mismas; Lippi y Morisi (2008) como ordenamientos organizativos y los sistemas de relaciones; y Ramío (1999) como el esquema formal que presenta las relaciones, comunicaciones, procesos de decisión y los procedimientos que articula a un conjunto de personas.

F: Funcionario. Toda aquella persona que, con carácter permanente, realiza una actividad profesional relevante para una organización de carácter público no privado a cambio de un sueldo.

G: Gobierno de los funcionarios. Característica propia de la burocracia según Panebianco (1995). Se refiere a que la burocracia ni puede existir ni llevarse a cabo si no existe la figura del funcionario.

I: Instrumento. Tipo de visión de la burocracia que aporta Johan P. Olsen (2005). Debe ser racional y ejecutar las órdenes de los líderes (efectividad y eficiencia).

J: Jerarquía. Principio según el cual se orientan, organizan y funcionan las Administraciones Públicas. Su origen es diverso. Se establece una jerarquía en sus tareas y todos sus actos presentan un valor jurídico distinto según la posición orgánica de quien los adopta.

Contiene la N: Gobernanza. Es el modo de gobernación característico de nuestro tiempo que surge por la incapacidad de la Nueva Gestión Pública para resolver nuestros problemas. Está mejor adaptado al concepto socioeconómico en que nos encontramos ya que se trata de un modelo mucho más participativo. Se basa en los principios de apertura, participación, coherencia, responsabilidad y eficiencia.

O: Organización. Órdenes dirigidas al comportamiento de los individuos, órganos y organismos. Son creadas para la consecución de fines y objetivos específicos. Su alteración puede planificarse. Presenta dos dimensiones: la vertical, referida a la competencia jerárquica; y horizontal, que se refiere a la competencia funcional.

P: Política. No es independiente de la Administración, sino que va unida a ella. No puede darse un proceso administrativo si no existe participación política. Existe una dependencia formal. Es importante el análisis en la toma de decisiones; en la pirámide, cuanto más abajo se encuentre, más se acerca a lo netamente administrativo, ya que en la cúspide se ubica lo político.

R: Ramió. Define las Administraciones Públicas como organizaciones a las que les corresponde satisfacer los intereses de sus respectivas comunidades. Las entidades también son organizaciones. Son fenómenos poliédricos que presentan diferentes dimensiones por lo que deben ser analizados desde diferentes enfoques y con diferentes niveles de modo integral.

S: *Staff* de apoyo. Parte de la organización que, según Mintzberg, presta una serie de servicios que, sin constituir el objeto de la Administración, son necesarios para el desarrollo de sus funciones. Son fácilmente externalizables.

T: Tecnoestructura. Según Mintzberg, su función es determinar las pautas de adaptación de la organización en función de la evolución del entorno. Se preocupa del control, la estabilización y normalización de las pautas de actividad. Se corresponde con la prestación de algunos servicios comunes (gestión, presupuesto, personal, etc.).

U: Unidades. Agrupación de puestos de trabajo de acuerdo con las características y procesos de trabajo que realizan.

V: Vertebración. Según Baena (1988), existe una complicación de criterios de vertebración. Es la explicación de la estrecha relación entre todas estas vertebraciones (funcional, territorial y según

clientelas). Las tres se vinculan entre ellas en el Estado y su entendimiento es esencial para el entendimiento de las AAPP.

W: White (1999). Historiador americano especializado en las Administraciones Públicas en los Estados Unidos. Trabajó en la Universidad de Chicago y sirvió en la Administración Roosevelt. Su obra más célebre es “The Republican Era: 1869-1901”. Este autor establece en la misma una pequeña comparación entre la Administración Pública y privada.

Contiene la X: Extensión. Según Baena, se trata de una de las características de las Administraciones Públicas. Estas estructuras son más extensas que otras organizaciones y tienen fines más amplios. Presentan una extensión territorial que conduce a la dialéctica centralización-descentralización. Es una estrategia de despliegue organizativo del Estado a través de órganos centrales o de una distribución de poder. Se dan diferentes niveles: municipios, provincias...

Contiene la Y: *Spoil system*. No presenta traducción literal al castellano. Se sitúa en la perspectiva dualista. Es un intento de clasificar las estrategias de control sobre los burócratas. Se asegura mediante la distribución de los poderes y de las tareas administrativas a los seguidores del partido.

Contiene la Z: Eje horizontal. Eje de análisis en el cual los burócratas y los poderosos de la sociedad se diferencian del resto de empleados públicos y de la población.

En conclusión, todos los conceptos elegidos y clasificados han sido tomados de autores tales como Mariano Baena, Mintzberg o White, entre otros, así como las funciones y todo lo que tenga que ver con su contenido, lo cual es imprescindible a la hora de conocer la Administración.

15.- La balada sobre la burocracia²⁷

Por: Enrique Anarte Lazo

Síntesis: En el presente texto se pretende llevar a cabo una pequeña reflexión sobre la canción (*Balada sobre la burocracia*) aportada como ejercicio creativo para la asignatura Teoría de la Administración Pública. El *leitmotiv* de la canción es la defensa de una imagen más realista de la Administración Pública que se libere de los prejuicios negativos de que adolece.

Descriptores: Burocracia, Administración Pública, Kafka, Estado de Bienestar, Olsen, Von Justi, Bonnin, Weber, Balada

Letra de la canción

Querido ciudadano, ¿te consideras responsable e informado?
Voy a preguntarte algo... no te asustes demasiado.
Déjame contarte una historia... sobre el castillo kafkiano.
Y luego ya me dirás si te ha quedado todo un poquito más claro.
El pobre Kafka vivió algo confuso... solito y desolado...
La burocracia le horrorizaba, como a mí el obispado.
Para él todo aquello se asemejaba... a un proceso inacabado.
Todas esas administraciones grises, laberintos consumados

But maybe it's time to rediscover bureaucracy.
But maybe it's time to rediscover bureaucracy.

Veamos cuál es la visión que tienes de la burocracia de hoy en día...
¿Sabías que en otro tiempo alguien la llamó "Ciencia de la Policía"
y que un francés dijo que se basaba en la unidad y la jerarquía?
Con impersonalidad y especialización, el gran Weber añadiría.
Pero seguro que piensas que no es eficaz y que mejor nos vendría el mercado.
Pero en verdad en aras de la cohesión, es mejor ser administrados.
Además con la globalización muchas cosas han cambiado;
compartimos riesgos y culturas, y nos han descentralizado.

But maybe it's time to rediscover bureaucracy.
But maybe it's time to rediscover bureaucracy.

²⁷ La interpretación musical de esta balada, por su autor, puede consultarse en el siguiente enlace:
<https://www.youtube.com/watch?v=z9UPUn4kAVs>

¿Puedo confiar en que ahora estés un poco más informado?
Que no te tragues el cuento del ineficiente castillo kafkiano,
que lo público es más justo y menos corrupto y en realidad no es tan caro,
que el burocrático estado del bienestar es bien rentable, tenlo muy claro.

El objetivo de este ensayo es analizar de una manera algo más profunda los contenidos teóricos que cimentan el ejercicio creativo propuesto para este examen, que es una canción titulada *Balada sobre la burocracia*, cuya letra se ha adjuntado previamente. Además, se proporciona un vídeo con el que disfrutar y evaluar la faceta musical del ejercicio.

El tema de la canción parte de la base de que existe en la sociedad española actual una mala imagen de la Administración Pública que, a juicio propio, carece de fundamento real, pero que supone una lacra para su buen funcionamiento y desarrollo. Tal y como dice el estribillo de la canción, citando el texto académico de Olsen²⁸, quizás sea el momento de redescubrir la burocracia.

¿Cuál es la imagen que tiene el ciudadano de la burocracia? Nuestra percepción es que el ciudadano (que no toma una actitud crítica sobre sí mismo y sobre su relación con la administración) tiene una imagen de ésta que se asemeja bastante al castillo kafkiano. Franz Kafka (1883-1924) es uno de los escritores más renombrados de la literatura universal y sus escritos se caracterizan por abordar psicoanalíticamente la relación entre el individuo y la burocracia, una relación que siempre acaba con el triunfo de la "dominación burocrática" (tal y como diría Weber). En la obra literaria kafkiana, el individuo queda alienado ante un sistema burocrático monolítico e inhumano (representado por metáforas muy visuales como un castillo o un proceso judicial). Pero la realidad es que gran parte de esta visión puede atribuirse a la complicada relación con la autoridad que desarrolló a partir de sus traumas paterno-filiales.

Para inaugurar una visión algo más positiva (y, en nuestra opinión, más acorde con la realidad) recurrimos a algunos de los fundamentos teóricos de la Ciencia de la Administración. Ejemplo de esto son los guiños en la letra de la canción a Von Justi, Bonnin y Weber, todos ellos autores que aportaron mucho a esta disciplina. Sus contribuciones supusieron la consolidación de los principios teóricos básicos de la burocracia: la necesidad de fundarse sobre la unidad de la autoridad y a la vez la organización jerárquica, el comportamiento impersonal, la especialización funcional, etc.

²⁸ OLSEN, J.P., 2006. "Maybe it is time to rediscover bureaucracy"; *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 16, issue 1, p.1-24.

Pasamos pues a la situación actual de las burocracias. Existe desde hace unos años una tendencia al rechazo del crecimiento de las AAPP que se deriva en gran medida del auge ideológico del neoliberalismo a partir de la década de los ochenta del siglo pasado. Sin embargo, los estudios teóricos sobre el fenómeno de las Administraciones Públicas han demostrado que, en cuanto a la consecución de ciertos objetivos sociales, tales como la cohesión social y la justicia redistributiva, la Administración Pública es más provechosa para el conjunto de la sociedad que el mercado.

Por otra parte, las consecuencias de la globalización también se han dejado notar en lo que respecta a las Administraciones Públicas. Algunos de los efectos, tal y como trata de ilustrar la canción, son el auge de la sociedad del riesgo y los riesgos globales, el nacimiento de una ciudadanía multicultural y plurinacional, y la tendencia de las Administraciones a la descentralización para poder así responder mejor a las demandas sociales, que son las que dan lugar a la agenda institucional (al contrario que ocurre con el mercado, que se rige por criterios de beneficio económico).

La canción concluye haciendo una defensa de la Administración Pública como modelo de organización. Para garantizar su longevidad, no obstante, es necesario fomentar una ciudadanía más informada y que actúe de manera más responsable. Es importante que esta ciudadanía adopte una actitud escéptica con respecto a las críticas erróneamente fundamentadas sobre este modelo de organización. Los dos últimos versos apelan de manera más enfática a la protección de *lo público*, que a pesar de producir una imagen a veces muy negativa en la sociedad, tiene más beneficios de los que en general se le reconocen. El Estado de Bienestar, a pesar de hallarse entre la espada y la pared, es un pilar fundamental de nuestra sociedad cuya financiación no es tan desorbitada como se denuncia desde la doctrina neoliberal y, sin embargo, es el elemento clave para garantizar la justicia social.

La Administración en los medios

16.- “Contenidos sobre Administración Pública que necesariamente debe conocer un ciudadano responsable e informado”

Por: Inmaculada Almagro Saorín

Síntesis: En el siguiente texto creativo se propone un modelo de acercamiento entre la Administración Pública y la ciudadanía general en formato de programa televisivo.

Descriptores: Administración Pública, Programa, Televisión, Gobierno, Servicios Públicos, Políticas Públicas, Ciudadanía, Funcionarios.

Inevitablemente, oír hablar de Administración Pública, en general de servicios públicos, es sinónimo de críticas, habladurías y más mitos y leyendas que realidades. Por ello, mi propuesta consiste en plantear de una forma más interesante otro punto de vista e intentar explicar que *la administración sirve, que la administración nos sirve*²⁹.

Para comenzar, lo que debe saber un buen ciudadano es lo que se entiende por Administración Pública. Esta es la organización integrada por un personal profesional, dotado de medios económicos y materiales públicos que pone en práctica las decisiones tomadas por el Gobierno de un Estado. Se compone de funcionarios y edificios públicos entre otros. Por su función, es un enlace entre la ciudadanía y el poder político.

Teóricamente, y explicado así, parece un mecanismo bastante coherente y bien estructurado, en el que se puede llegar a pensar que el error será mínimo o inexistente incluso. Pero haciendo un poco de memoria, fácilmente vendrán a nuestra cabeza las afirmaciones planteadas en un texto del profesor Ramió (2011). En el mismo se analizan minuciosamente los movimientos presentes de la Administración Pública actual, y se pone de manifiesto que los actores y fuerzas en liza no están en condiciones de dibujar una Administración de futuro con mínimas garantías de éxito.

Observado esto, sería muy fácil culpar a los altos dirigentes del país, calificarlos de incompetentes e ineptos y rechazar todos sus movimientos. Pero, ¿por qué no aproximar realmente al ciudadano al sistema? ¿Por qué no ponerlo verdaderamente en situación y hacerle totalmente partícipe de la misma? La cuestión más importante es: ¿cómo llevarlo a cabo?

Particularmente, me gustaría pensar que lo que voy a proponer se puede llevar a cabo. ¿Por qué no se puede poner a un ciudadano, con total conocimiento de causa, en primera línea a resolver una situación real? Esto puede unirse perfectamente a esa cultura de concursos televisivos para disfrutar en familia existente en el país. Así pues, vamos a ello, voy a explicar su funcionamiento.

²⁹ Lema que aparece en nuestros días en la página web del INAP (acceso 20 de septiembre de 2014).

La primera parte del concurso consistiría en la selección de un grupo de ciudadanos heterogéneo que tuviera cierta iniciativa y ganas de conocer el funcionamiento y mecanismo de los diversos sectores de nuestra Administración. Probablemente el acceso consistiría en un test de cultura general y también se analizarían las cualidades personales de los candidatos.

Una vez llevado a cabo este proceso, se pasaría por un periodo de aprendizaje, ya que los seleccionados no tienen por qué tener ningún conocimiento previo, simplemente interés por conocer la realidad administrativa que les rodea. Los conocimientos básicos que se deberían adquirir serían, entre otros:

-Teóricos: el concepto de Administración Pública. Así, tendríamos quién la ve como una organización al servicio del poder y los grupos que la dominan (Baena; 1988); como la administración de personas y materiales para realizar los propósitos del Estado (White; 1999); como la acción parcial del Gobierno, así como la ejecución de las leyes del Estado en materias generales y comunes para todos (Bonnin; 2004) o como una herramienta para fortalecer el poder del monarca en otras épocas.

También se podría recoger el modelo burocrático de Max Weber, o la estructuración que proponer Merton. Respecto a Lippi y Morisi (2008), nos centraríamos en sus definiciones de los roles decisoriales políticos y los administrativos. Ramió también entraría en juego con su teoría de la organización y Tamayo con el análisis de las políticas públicas. Por último, sería interesante explicar igualmente las renovadoras conclusiones de Olsen (2005), Prats i Catalá (2005) sobre la Nueva Gestión Pública y la Burocracia.

-Elementos de la Administración Pública: los medios personales o personas físicas, los medios económicos (los principales son los tributos), la organización (ordenación racional de los medios), los fines (principios de la entidad administrativa) y la actuación lícita.

-Plantear que el sistema de la Administración habitual es el modelo burocrático descrito por Max Weber, basado en la racionalidad instrumental y en el ajuste de objetivos y medios.

-Asimilar que la Administración posee una serie de prerrogativas que la colocan en una posición superior a la del administrado. Dentro de estos poderes encontramos: la interpretación unilateral de contratos, la capacidad ejecutiva de los actos administrativos (por ejemplo, el cobro de multas por el procedimiento de apremio) o el sometimiento a una jurisdicción especializada.

-Una de las partes más relevantes de la Administración es el conjunto de funcionarios, quienes están ligados al cumplimiento de las funciones estatales en los niveles operativos técnicos y profesionales comprendidos en las tareas administrativas, así como en los niveles especializados bajo sistemas independientes de carrera.

-Situación de la Administración Pública en España. Mencionar el Artículo 103 de nuestra Constitución de 1978, y cómo, según la misma, está dividido nuestro país. España es un estado fuertemente descentralizado. Encontramos en primera línea de fuego la Administración General del Estado (Administración de todo el Estado Español encargada de llevar a la práctica el programa de Gobierno nacional y satisfacer los intereses generales); la Administración Autonómica (compuesta por todos aquellos organismos que gestionan las competencias atribuidas a las regiones del país) y la Administración Local (comprende las competencias propias y transferidas a los municipios). Esta pluralidad de administraciones se completa con las no territoriales que son las corporaciones (colegios profesionales, federaciones deportivas...), las instituciones o fundaciones públicas y las Administraciones independientes, como el Banco de España.

Éstos serían, en términos muy generales, los mínimos que este grupo de candidatos debería adquirir para poder desarrollar de forma correcta los retos que les planteará el programa.

Una vez llevado a cabo este aprendizaje previo, empezaría el concurso en sí. Cada participante sería acompañado por un grupo de expertos en el tema, de trabajadores públicos y de personas que se hayan visto gravemente perjudicados por el mal funcionamiento del sistema. Así, cada semana se les propondría a los diferentes grupos de trabajo un reto, la necesidad de enfrentarse a algún tipo de tarea. El enfrentamiento será con algún tipo de problema que deberán resolver o simplemente el desarrollo de una prueba teórica de nociones administrativas. De esta forma, cada semana cada equipo iría sumando puntos, y por lo tanto se irían eliminando equipos en función de la capacidad de aprendizaje, evolución y toma de decisiones.

Respecto al equipo de expertos, el campo de selección sería bastante amplio. Podría ir desde el Director General del Banco de España, Luis María Linde de Castro, pasando por el Ministro de Hacienda y Administración Pública, siguiendo con el Director del INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) Manuel Arenilla, y terminando con profesores de universidad especializados en Derecho, Economía, Ciencia Política o Administración Pública. Dejando de lado a los altos cargos, que son necesarios para que el formato llame la atención, lo que va a dar credibilidad al asunto va a ser la existencia de funcionarios corrientes, de trabajadores públicos que cuenten y usen su realidad para acercar su experiencia al público.

En definitiva, el hecho de utilizar el elemento televisivo no es más que el medio útil accesible a prácticamente toda la población. Además, el hecho de que sea una iniciativa ampliamente difundida es una excelente oportunidad para eliminar toda esa misteriosa neblina que cubre los mecanismos administrativos. Asimismo, la gente acoge a los personajes administrativos como un miembro más de la familia. Así se acercarían al hogar conceptos como burocracia, políticas

públicas, gestión administrativa, etc. Se podría empezar a erradicar ese *analfabetismo administrativo*, que desde luego existe en nuestro país.

Esta propuesta, aunque a primera vista no parezca muy coherente, ya que este tema no es especialmente atractivo, no me parece tan disparatada. Y, así, los ciudadanos o al menos los que sean responsables y consecuentes, podrían conocer o acercarse a unos contenidos que realmente necesitan saber.

17.- “La Administración a las 7”

Por: Carlos Bravo de la Orden

Síntesis: En el siguiente texto, mediante un diálogo que mantienen un locutor de radio y un invitado experto en Administración Pública en su programa, se trata de explicar los rasgos generales de la Administración Pública de manera sencilla y que las personas puedan llegar a comprender con facilidad.

Descriptor: Bonnin, Administración Pública, Baena, Definición, Características, Organización, Partes, Nuevas tendencias.

Hola buenos días. Quiero dar la bienvenida a todos nuestros oyentes. Bienvenidos a *La Administración a las 7*, soy Carlos Bravo, y empezamos. Hoy nos acompaña un importantísimo teórico sobre Administración Pública, don Francisco José Torres Sanz. Bienvenido y buenos días.

- Buenos días, Carlos, es un placer para mí estar esta mañana contigo y con todos los oyentes.
- El placer es nuestro. Durante el programa de hoy plantearemos unas cuestiones básicas para mostrarle a nuestros oyentes lo que necesitaría saber cualquier ciudadano sobre la Administración Pública. Se habrán preguntado muchas veces qué es la Administración Pública. Pues bien, Francisco, ¿podrías ilustrarnos con unas nociones básicas sobre qué es la Administración Pública?
- Por supuesto. La Administración Pública es un sintagma de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica pública, ya sean del ámbito regional o local. Dada su función se entiende que pone en contacto a los ciudadanos con el poder político, satisfaciendo sus intereses de forma inmediata. También es entendida por algunos como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público. Es importante analizar de dónde proviene la palabra para entender lo anteriormente mencionado. Proviene del latín *ad-ministrare*, siendo *ad* ir hacia y *ministrare* servir, cuidar. Con esto espero que quede claro más o menos qué es la Administración Pública en rasgos generales.
- Muchísimas gracias. Estoy seguro de que a los oyentes les ha servido esta intervención de mucha ayuda para comprender el aspecto general y los siguientes puntos que trataremos en esta entrevista. Pero dime, Francisco, sabemos que Charles-Jean Bonnin elaboró una definición de Administración Pública ya en el siglo XIX. ¿Cómo definió éste la Administración?
- Efectivamente, Bonnin elaboró una definición que rezaba que la Administración Pública es la que tiene la gestión de los asuntos respecto de las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones incumbiendo al orden público.
- Gracias. ¿Y podrías ilustrarnos sobre los dos puntos de vista, formal y material, que existen sobre la Administración Pública?
- Desde el punto de vista formal, se entiende la Administración como entidad, una entidad que gestiona los recursos para satisfacer los intereses de los ciudadanos. Por otro lado, desde el punto de vista material, se entiende la Administración más bien en cuanto a la actividad administrativa, a los

problemas de gestión y de existencia propia, en sus relaciones para asegurar la ejecución de su misión.

- Muy amable y muy claro, Francisco. ¿Podrías decirnos cuáles son los elementos de la Administración Pública?
- Es muy importante mencionar cinco elementos fundamentales. El primero de ellos son los medios personales, las personas físicas que trabajan en la Administración. En segundo lugar, los medios económicos que le permiten operar, los principales son los tributos. Tercero, la organización para conseguir una ordenación racional de los medios. Luego encontramos los fines, los principios de cada entidad administrativa. Y por último, la actuación. Esta actuación tiene que ser lícita, estando siempre dentro de la competencia del órgano actuante.
- Conociendo los elementos, nuestros oyentes querrán saber las características de la Administración Pública.
- Para responder a este tema me basaré en el estudio realizado por el profesor Baena del Alcázar. La primera característica que resalto es la extensión. Esto viene dado por el hecho de que sus fines y su estructura son más grandes que en el resto de organizaciones. Otra característica es su especificidad respecto a otras organizaciones y al Estado. Además, menciona la fragmentación. Una fragmentación debida a la multiplicidad de fines de la Administración. También menciona la contingencia, ya que las Administraciones Públicas son producto del desarrollo histórico. Y, por último, la interdependencia entre el poder político y la Administración.
- Francamente interesante. ¿Y cómo se organizan y funcionan?
- Actúan de acuerdo a la Ley y el Derecho y funcionan en base a unos principios. Trataré de no extenderme mucho ya que no quiero aburrir. Estos principios son la jerarquía en la organización; la descentralización funcional y territorial; la eficacia en el cumplimiento de los objetivos; la eficiencia en la asignación y la gestión de los recursos; la simplicidad, claridad y cercanía a los ciudadanos; y la cooperación entre trabajadores, así como la cooperación y la coordinación con las otras Administraciones Públicas.
- Interesante apunte. Empezamos a tener poco tiempo de programa. Si fueras tan amable de realizar una explicación sobre las partes de la organización...
- Por supuesto, Carlos. La organización se divide en cinco grandes partes. La primera de ellas es el ápice estratégico. Éste está compuesto por personas con responsabilidad general en la organización que han de conseguir que ésta cumpla sus objetivos. El núcleo de operaciones es la parte que tiene como función principal producir bienes y servicios. La línea media está compuesta por los directivos que sirven como enlace entre el ápice estratégico y el núcleo de operaciones. Otra de las partes es la tecnoestructura. Tiene por función reducir la incertidumbre determinando las pautas de adaptación a la evolución del entorno. Por último, se encuentra el staff de apoyo. Éste lo compone el personal de limpieza, de seguridad, de mantenimiento, etc. Prestan servicios que no son el objetivo último de la Administración Pública, pero que son muy necesarios para su correcto funcionamiento.
- Y esta noción de Administración Pública, ¿a quién alcanza?
- Pues bueno, esta noción alcanza a maestros y demás trabajadores de la educación pública, trabajadores de salud, policía, fuerzas armadas y empleados de parques nacionales y servicio postal,

por poner algunos ejemplos. Por su parte, no alcanzaría propiamente a las entidades estatales que realizan la función legislativa o judicial del Estado, aunque también gozan de su propia organización administrativa para el cumplimiento de sus fines.

- Tenemos un minuto para terminar. Por último, coméntanos si existe alguna nueva tendencia actual en el estudio de la Administración. Simplemente hacer mención de ellas, para poder tratarlas en el siguiente programa.
- Efectivamente, existe la llamada Nueva Gestión Pública, el Gobierno Multinivel, la Gobernanza y el Análisis Institucional.
- Muchas gracias. Despedimos a nuestro invitado don Francisco José Torres Sanz, al cual estamos muy agradecidos por su intervención, ha sido un placer tenerte con nosotros.
- El placer es mío, hasta pronto.
- Y me dirijo ahora a los oyentes del programa. Tras despedir a nuestro invitado damos por finalizado el programa de hoy. Muchas gracias por su atención y fidelidad. Mañana más, pero no mejor, porque es imposible. A las 7 con “La Administración a las 7”. Pasen un buen día.

18.- De políticos y tecnócratas: las bases teóricas de *Yes, Minister*

Por: Daniel Mora Gómez

Síntesis: El presente texto pretende conectar los contenidos teóricos sobre Administración Pública impartidos en el curso con la serie satírica británica *Yes, Minister*, ilustrando diferentes rasgos de la administración y la burocracia con diálogos de la serie.

Descriptores: Administración Pública, Burocracia, Burócratas, *Yes, Minister*, Sir Humphrey, *Civil Service*, Weber, Baena.

La Administración Pública parece provocar somnolencia al poco de mentar su nombre, a pesar de su enorme importancia en la vida diaria. Sin embargo, allá por los años 80 en Gran Bretaña, una serie (de la cadena pública) se atrevía a hablar de la Administración en clave de humor. Esta serie era *Yes, Minister* y en este ejercicio trataré de relacionar algunos contenidos de este curso de Teoría de la Administración Pública con el argumento de la serie, salvando las distancias entre la satirización y la realidad.

La Administración ejerce un papel clave en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Los funcionarios son los que proporcionan los informes que condicionarán la visión de los problemas y la formación de la agenda. Son los que desarrollan las posibles líneas de actuación, sobre las que después elige el político. Elaboran los proyectos de ley, los desarrollan mediante reglamentos y dirigen su aplicación. Finalmente, también llevan a cabo la supervisión y evaluación de los efectos de las políticas. Con esta gran influencia del cuerpo de la Administración contrasta la aparente incapacidad de los políticos electos. Cualquier política pública, por bienintencionada que pueda ser, encontrará la oposición de grupos de interés a los que perjudica (sindicatos, ecologistas, etc.) y, especialmente, de fuerzas internas de la propia Administración que pueden ver amenazados sus intereses. *Yes, Minister* da cuenta de ese conflicto continuo, como Sir Humphrey se ocupa de señalar en más de una ocasión.

SIR HUMPHREY: “*En el gobierno, mucha gente tiene la capacidad de impedir las cosas, pero muy poca gente tiene la capacidad de hacer que las cosas pasen. El sistema tiene el motor de un cortacésped y los frenos de un Rolls Royce.*”

Este conflicto entre burócratas (referido esencialmente a los altos cargos de la Administración, según la definición del profesor Baena (1988)) y políticos es consecuencia de la misma concepción de la burocracia. Max Weber (1999) concebía la burocracia como el modelo organizativo genuino de la modernidad racionalista. Un sistema basado en normas muy claras y preestablecidas, organizado jerárquicamente, en el que los trabajadores son elegidos mediante criterios de competencia técnica. Esto provoca que los funcionarios lleven a cabo una labor eminentemente técnica, que no responde a los criterios de responsabilidad política a los que se

somete el político. Es decir, desarrollan una labor independiente (especialmente si no impera el *spoil system* en la adjudicación de cargos públicos).

Al contrario que los funcionarios, los políticos serían los portadores de la legitimidad democrática y están llamados a actuar según sus convicciones. Al mismo tiempo tienen las constricciones de la responsabilidad electoral y las derivadas de una mayor mediatización de su figura. En definitiva, el político tiene unos costes a la hora de actuar (y de fracasar) que no tiene el funcionario.

SIR HUMPHREY: *A veces dudo que el ministro creyera su propia existencia si no leyera sobre sí mismo en los periódicos.*

Para complicar las cosas, este tipo ideal de burocracia planteado por Weber sufre distorsiones en su realización práctica. *Yes, Minister* se encarga de representar de manera cómica y muy ácida algunas de estas distorsiones. Por ejemplo, el ritualismo burocrático del que hablaba Robert Merton (1964), según el cual la estructura burocrática tiende a subordinar los propios fines al respeto *ritual* de las normas, agravado con la impersonalidad que caracteriza las relaciones burocráticas.

Sin embargo, si hubiera que elegir un texto académico de los trabajados en este curso para proporcionar unas “bases teóricas de *Yes, Minister*”, éste sería *Burocracia, burócratas y poder* del Curso de Ciencia de la Administración del profesor Baena del Alcázar (1988). En él se describe cómo los burócratas, los altos dirigentes de la estructura de la Administración, proceden de los estratos sociales más altos, con mayor poder adquisitivo y educación. Esto hace que sus intereses tiendan a coincidir con los de estos grupos. Queda esto claro en la serie con las continuas referencias a la elitista educación de los altos cargos del *Civil Service*, o a la obsesión de Sir Humphrey por la ópera. Además, el contacto de estos burócratas con las grandes empresas es fluido, como ilustra Humphrey en sus repetidas intentonas de asegurar su futuro en la banca.

El poder de estos burócratas en la elaboración de políticas es enorme. Acumulan años de experiencia al frente de sus departamentos y poseen información privilegiada. Además, pueden desarrollar una agenda propia, ya que su puesto está asegurado y no tienen que preocuparse por responsabilidades electorales o públicas.

SIR ARNOLD: *La ley de Secretos Oficiales no es para proteger los secretos, sino para proteger a los oficiales (funcionarios).*

Pueden influir en las decisiones de los políticos (el llamado *veto decisorio* de la burocracia) o, en todo caso, pueden obstaculizar, retrasar o incluso impedir la ejecución de esas decisiones (el *veto paralizante*). *Yes, Minister* presenta un auténtico catálogo de interferencias burocráticas: ocultar

el informe relevante al final de la enorme carpeta, bombardear al ministro con información irrelevante o mantener su agenda ocupada para que no se ocupe de los asuntos del ministerio.

SIR HUMPHREY: *Si no estás contento con la decisión de un ministro, no hay necesidad de intentar convencerle. Acepta calurosamente la decisión y sugiere que te deje el asunto a ti para trabajar en los detalles.*

En el modelo ideal de Weber, la cumbre de la jerarquía burocrática tiene la misión de dirigir el conjunto, supervisar su buen funcionamiento. No obstante, uno de sus discípulos, Robert Michels (2003), sugirió la llamada *Ley de Hierro de la Oligarquía*: toda estructura de carácter burocrático genera una oligarquía en la cúspide, que constituye un grupo propio y puede utilizar su posición privilegiada en busca del beneficio privado de dicho grupo. Tal vez Michels tuviera en mente a gente como Sir Humphrey y compañía.

Otra crítica recurrente a la burocrática es la tendencia de toda organización de este tipo a perpetuarse, lo que se convierte *de facto* en el principal objetivo de la organización. Muy relacionado con ello está la crítica de que la burocracia, especialmente pensando en el ente público, tiende siempre a la maximización de su presupuesto.

HACKER (MINISTRO): *¿Cuánta gente tenemos trabajando en este Ministerio?*

SIR HUMPHREY: *Bueno, somos muy pequeños.*

HACKER: *¿Dos mil? ¿Tres mil tal vez?*

SIR HUMPHREY: *Unos veintitrés mil para ser preciso.*

HACKER: *¡¿Veintitrés mil?! ¿En el departamento de Asuntos Administrativos? ¿Veintitrés mil administradores sólo para controlar a otros administradores? Debemos hacer un estudio, ver de quiénes nos podemos librar.*

SIR HUMPHREY: *Ah sí, hicimos uno de esos el año pasado.*

HACKER: *¿Y cuál fue el resultado?*

SIR HUMPHREY: *Resultó que necesitamos quinientas personas más.*

Estas críticas se hacen fundamentalmente desde un enfoque de mercado. No en vano, *Yes, Minister* triunfó en la Inglaterra de la era Thatcher. No es difícil imaginar el pánico de Sir Humphrey y sus colegas ante la introducción de criterios de la Nueva Gestión Pública, como la evaluación por resultados y no meramente por los procedimientos burocráticos.

SIR ARNOLD: *Una vez se acepta el principio de que los administradores pueden ser cesados por incompetencia, sería el principio del fin. Podríamos perder docenas de nuestros colegas, cientos quizá.*

SIR HUMPHREY: *¡Miles!*

Así pues, pareciera que cuando un político llega por primera vez a un ministerio o consejería, tiene la absoluta certeza de que todos los que hay allí están mejor informados que él. Sin embargo, el político está llamado a representar la legitimidad democrática de la acción de gobierno. Por ello, debe tratar de desarrollar una agenda legislativa, acorde a lo que le piden sus electores, consiguiendo que sea aplicada eficazmente por los administradores. La contratación de asesores externos, la utilización de los medios de comunicación o del prestigio personal son instrumentos que tiene el político para estar mejor informado y tener más capacidad de actuación. Sin embargo, son armas de doble filo y pueden ser usadas de manera no tan positiva.

Yes, Minister no hace sino plantear el dilema entre el poder del político y el de los funcionarios. Las tendencias actuales llevan a la profesionalización cada vez mayor de sectores cada vez más amplios de la acción administrativa y del gobierno. Esto permite una selección del personal más transparente y justa (desde el punto de vista del mérito). Sin embargo, la despolitización de determinados puestos de relevancia política podría suponer una mella en el control democrático del poder ejecutivo.

SIR HUMPHREY: *Bernard, si la gente adecuada no tiene el poder, ¿sabe qué pasaría? ¿Lo tendría la gente equivocada! ¡Políticos, consejeros, votantes comunes!*

BERNARD: *¿Pero no se supone que eso es una democracia?*

SIR HUMPHREY: *¡Esto es una democracia británica, Bernard!*

Para concluir, hay que recalcar que *Yes, Minister* es una sátira, una exageración cómica de los estereotipos más extendidos sobre la Administración Pública, que salió a la luz en un país y una época en que el *Civil Service* y el ente público en general tenían mala prensa. La Administración ejerce un papel fundamental en la vida del Estado y la sociedad. Por ello, antes de criticarla de manera no constructiva, hay que buscar modos de mejorar su eficacia, su rendimiento de cuentas y su control democrático. Pero, desde luego, un poco de sentido del humor nunca está de más.

SIR HUMPHREY: *Yes, yes, yes, I do see that there is a real dilemma here. In that, while it has been government policy to regard policy as a responsibility of Ministers and administration as a responsibility of Officials, the questions of administrative policy can cause confusion between the policy of administration and the administration of policy, especially when responsibility for the administration of the policy of administration conflicts, or overlaps with, responsibility for the policy of the administration of policy.* (Tan difícil de traducir como de pronunciar).

PERSONAJES:

- Sir Humphrey: Secretario (burócrata) a cargo del Ministerio.
- Jim Hacker: Ministro de Asuntos Administrativos.
- Sir Arnold: jefe del *Civil Service*, oficina del Primer Ministro.
- Bernard: secretario personal del Ministro, funcionario vitalicio.

Correo de ayer y de hoy: cartas a la Administración

19.- Aspectos fundamentales sobre la Administración Pública que cualquier ciudadano responsable debería conocer.

Por: Nihal Aicha El Mquirmi.

Síntesis: Con el estallido de la crisis económica y financiera, la desconfianza en el sector público se incrementó exponencialmente. En el presente texto, se pretende explicar cuáles son las funciones básicas y rasgos de la Administración Pública, para que el equilibrio entre esta última y la sociedad se restablezca, todo ello escrito en forma de carta de amor.

Descriptor: Complementariedad, Bonnin, Weber, Objetivo, Organización, Decisión, Evaluación, Administración Pública, Ciudadanía.

“**M**i querida ciudadanía:

Te escribo esta carta para hablarte de varias cosas, para que así puedas entender ciertos aspectos de mi vida de forma más completa. Estos últimos días han sido bastante intensos, al menos para mí. Tu ausencia me hace mucho daño... simplemente porque no sé ser sin ti. Es como si fueras la pieza necesaria que hace que la máquina funcione correctamente. Me complementas.

Como bien dijo mi padre, Bonnin, el día de nuestra boda, yo estoy aquí para garantizarte tus derechos, proteger tu libertad y asegurarme de que permanezcas en el tiempo. Eres una persona bastante ocupada profesionalmente, por eso no te meto presión y me encargo de todo en casa. Me has concedido tu parte de poder, así como el permiso para entrometerme en tus asuntos y llevar a cabo una buena gestión de ellos. Todo esto es bastante complicado, y ha supuesto un enorme esfuerzo por tu parte; por eso quiero darte las gracias. Gracias por confiar en mí, y por querer buscar un punto de equilibrio en nuestra relación. Planteándote esto último de otro modo, me podrías considerar como tu asistente, el que se ocupa de todo para que puedas descansar y desconectar de tu trabajo cada noche. Muchas veces me has preguntado qué es lo que hacía con mi vida y a qué me dedicaba. Te lo voy a explicar, y espero que lo entiendas.

Con el dinero que me das, alumbró las calles y carreteras para que puedas tener mejor visibilidad cuando vuelves del trabajo por la noche. Me ocupo de contratar a los jardineros para que se encarguen de los jardines y parques a los que vas a correr todos los domingos. Financio los colegios en los que los niños van a estudiar, así como los hospitales en los que tu tía se queda ingresada cuando no se encuentra bien. También le doy dinero a aquellos que se han quedado sin trabajo, y a los que siempre han trabajado y ahora quieren descansar. Limpio, arreglo, construyo y contrato a gente para generar así empleo. La gestión es mi pasión. Soy un poco esquizofrénica: algunas veces actúo a nivel general, otras a nivel autonómico y otras a nivel local. Elige la faceta que más te guste de mí.

Como bien sabes, mi familia es bastante numerosa, y yo tengo muchas cosas que gestionar. Por eso no dudo en pedirles ayuda. Cuando todos obramos para alcanzar un objetivo, mi tío Weber nos llama *el equipo de la burocracia*. Tanto mis hermanos como mis primos son gente altamente cualificada y especializada. Gracias a su cooperación, tengo mayores recursos y más medios humanos. De esta forma, gano, al ser más eficaz y eficiente. Mi tío **Max Weber** siempre nos ha dicho que era mejor jerarquizarse u organizarse de modo que los mejor cualificados supervisen a los demás para garantizar el buen funcionamiento y buen aprovechamiento de todos los recursos. Aunque mi tío es un buen consejero, su modelo presenta algunas disfunciones. Por ejemplo, tanta especialidad en un solo ámbito termina creando una cierta limitación. Es como si mis primos fueran incapaces de trabajar en otra área distinta a la suya, y su trabajo se convirtiese en un proceso puramente mecánico. El primo de mi madre, Mintzberg, sostenía que la organización de una Administración tenía que realizarse dividiendo el trabajo en tareas, y luego coordinándolas.

En varias ocasiones, tu tía se acercó a mí preguntándome si yo te *ponía los cuernos* con el gobierno. Espero que tú nunca hayas dudado de mi fidelidad hacia ti. El gobierno es un gran cooperante mío, y yo de él. Estamos bastante relacionados, pero de forma profesional. Coincidimos en el objeto que vamos a estudiar, o el campo técnico en el que actuaremos, así como en la forma con la que vamos a llevar a cabo, esperamos que sea de forma exitosa, nuestro proyecto.

Si piensas que no actúo de forma correcta, ve a casa de mi padre y consulta el **código administrativo**, documento que rige mi comportamiento. Como muy bien se dice, la crítica es la mejor consejera. Tampoco quiero que creas que lo único que hago es cumplir con las normas. No me muevo en un ámbito rígido; es verdad, tengo unos objetivos fijados que espero cumplir, pero mis actuaciones también dependen del ámbito social y cultural en el que me muevo. Soy contingente, me gusta variar. Soy como un pulpo: tengo varios brazos que se ocupan de distintas tareas. Algunas veces dejo que mis familiares se organicen entre ellos (organización funcional), y otras veces exijo que me consulten antes y la que da las directrices soy yo (organización territorial).

Ciudadanía, quiero que sepas lo importante que eres para mí. Ha sido ya un gran paso admitir que teníamos un problema. Tenemos y debemos buscar alternativas para poder seguir adelante. Sin el diálogo y la búsqueda de consenso, no llegaríamos a nada. Una vez que hayamos tomado una decisión y la hayamos aplicado, tendríamos que **evaluar** los resultados, para así poder ver si éstos son satisfactorios o si debemos replantearnos modificar algo.

Quiero que sepas que no sólo eres mi esposa; eres mi amiga y mi compañera. Juntos formamos un equipo. Si uno cae, caemos los dos. No soy el Estado policía, que pasa de ti y a quien no le importan tus sufrimientos. Estoy aquí para protegerte de las tormentas. Hay veces en las que el

camino es bastante espinoso... pero todo esto merece la pena. Prométeme que me mantendrás informado de tus dudas y temores, porque de otro modo no me sentiré capaz de ayudarte a encontrar la luz en el fondo del túnel, ni encontrar la fuerza necesaria para levantarte.

Tu Administración Pública. ”

20.- La Administración del poder. El poder de la Administración.

Por: Irma Losada Olmos

Síntesis: El siguiente ejercicio creativo muestra uno de los casos más notorios de injerencia del poder político en las actividades del poder judicial, a través de una reforma administrativa de la Ley de Justicia Universal.

Descriptores: Estado de Derecho, Administración Pública, División de poderes, Jueces, Funcionarios, Reformas, Política

*E*xcelentísimo Señor Ministro de Justicia
Don Alberto Ruiz Gallardón
Madrid

Distinguido señor:

Como es de su conocimiento, el pasado mes de enero mi familia y yo recibimos la terrible noticia del secuestro y posterior asesinato de mi hija en la selva mexicana Lacandona, por grupos paramilitares que según las autoridades locales y el gobernador de Chiapas pueden ser fácilmente localizados. Mi gran decepción, transcurrido este breve pero tortuoso tiempo, fue la nueva reforma de la Ley de Justicia Universal que ha sido llevada a cabo por el gobierno del que usted forma parte, ignorando la voluntad de los magistrados y de los ciudadanos de este país. Por este motivo, a causa de la gravedad de la situación y con el apoyo de la Audiencia Nacional, le escribo para que la causa de mi hija no quede olvidada, enterrada en un texto inconstitucional que contraviene toda normativa y acuerdos internacionales suscritos por el Estado español. A la espera de su respuesta, le saluda una madre que nunca va a olvidar lo sucedido y que utilizará todas las armas legales que estén en su mano para exigir justicia.

P.D.: Adjunto le remito el análisis de la situación y la documentación aportada por los jueces de la Audiencia Nacional que están estudiando el presente caso.

Bonnin señalaba que la Administración Pública no es un poder arbitrario, sino una autoridad legal que, de forma similar a la justicia, salvaguarda a los ciudadanos, lo que es la base del vigente Estado de Derecho. La orden de detención del expresidente chino Jiang Zemin y del exministro Li Peng, ambos miembros de la cúpula del Partido Comunista chino, por el genocidio en el Tíbet, fue el detonante para que el gobierno de Mariano Rajoy reformara la Ley de Justicia Universal. No es la primera vez que los jueces se enfrentan a recortes en sus competencias judiciales. En 2009, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores Miguel Ángel Moratinos accedió a la petición de su homólogo israelí, y el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero hizo el primer recorte de las competencias judiciales. Un juez de la Audiencia Nacional había tenido “la

osadía” de aceptar una querrela por un atentado que pretendía matar al líder de Hamás en Gaza, pero en el que finalmente murieron 14 civiles, ocho de ellos niños. Tras la reforma restrictiva de la ley, la causa se cerró. Los jueces de la Audiencia Nacional dicen que todavía hay una docena de casos pendientes en los que hay procesados por genocidios, terrorismo y torturas de guerra, y que el derecho internacional humanitario obliga a establecer el principio de jurisdicción universal.

¿Por qué se ha dado esta rebelión de la judicatura contra la Administración del ejecutivo? ¿Administra el Gobierno la justicia como moneda de cambio de intereses económicos? ¿Hasta qué punto es inadmisibile que la reforma de la ley fuera aprobada con los únicos votos del PP - por su mayoría parlamentaria-, en un trámite exprés, sin posibilidad de debate? ¿Qué supone haber pasado de ser uno de los pocos países singulares en la defensa de los Derechos Humanos a tener una de las leyes más restrictivas de Europa?

La reforma de la ley establece que los tribunales españoles sólo son competentes para perseguir delitos si el investigado tiene nacionalidad española, reside en territorio español o existen indicios de que el delito se haya cometido en territorio español. Aquí conviene recordar lo que Baena (1988) aconsejaba: que hoy en día es imposible prescindir del contexto internacional, a pesar de la complejidad y de la especificidad que supone para la Administración, pues el proceso histórico que deriva en el mismo es irreversible. Además, destaca la interdependencia de la política y la administración, y el papel de los altos cargos del funcionariado, que no es ni neutro ni apolítico, cuestión de suma importancia en el tema que nos ocupa.

Sin duda se trata de un choque entre la decisión política y las competencias del funcionariado judicial. La decisión de reforma corresponde aquí a los especialistas de dirección, cuya autoridad deriva de la legitimidad de las competencias que poseen. Lippi y Morisi (2008) nos recuerdan que la tarea de administrar en el Estado de Derecho es separable en un doble papel (a modo de Jano bifronte): el administrativo y el político.

La reforma, que pasó por cinco ministerios, en especial, Justicia y Exteriores, fue promovida, como se ha dicho, por un precipitado auto contra ex dirigentes chinos y, sin embargo, el gobierno elude ahora toda responsabilidad. Dice que se trata de un asunto que atañe únicamente a los poderes legislativo y judicial. Una manifiesta contradicción después de que los jueces acusaran al legislativo de haberse saltado esa división de poderes, al ordenar al ejecutivo que se archiven los casos, como señala la nueva ley.

La Fundación Internacional Baltasar Garzón ha puesto en duda la legalidad y legitimidad de la ley, llevada a cabo en diez días para, según dice, apaciguar a un socio decisivo, pues China tiene un 20% de la deuda española. Cruz Soto (2013), en *El concepto de poder en la Administración*, asegura que la legalidad de la Administración es incluso más importante que la autoridad o la

legitimidad. ¿No nos recuerda este asunto a lo que Von Justi (véase GUERRERO,1996) decía en *Conceptos generales de la policía*? Que "la buena administración de la justicia es imprescindible para la buena marcha de los negocios públicos".

También la Corte Penal Internacional ha señalado que la solución del problema no es pasarles la "carga" a ellos, como ha insinuado el Ministerio de Asuntos Exteriores español, pues la Corte es un complemento, no un sustituto, y siempre va a haber una brecha de impunidad ya que solo puede juzgar a Estados parte, y China e Israel (siguiendo con los ejemplos anteriores), no lo son. Es la primera vez en la historia de la democracia que los magistrados se levantan contra una ley, dado que ésta les obliga a buscar todos los resquicios posibles para poder continuar con sus causas. Por eso la consideran ilógica e inconstitucional.

¿Acaso España pretende sumarse a la lista negra de países donde la justicia no funciona, al estar estrechamente ligada al poder político y a intereses de tipo económico? ¿No debería seguir siendo un país modelo en este aspecto?

Karl Lowenstein (1986), en su obra *Teoría de la Constitución*, dice que la libertad de los jueces frente a las injerencias de los detentadores del poder, y la independencia en el ejercicio de las tareas que les han sido asignadas es la última piedra del edificio del Estado democrático constitucional de derecho. Ante todo, en efecto, está el derecho de reparación de las víctimas, y por eso es de considerar, al igual que los magistrados que se han rebelado contra la reforma, que ésta vulnera el Artículo 10.2 de la Constitución, según el cual lo relativo a los derechos fundamentales y libertades de los individuos debe regirse por la Declaración de los Derechos Humanos y los acuerdos internacionales. Además, los Convenios de Ginebra y la Convención contra la Tortura exigen a los países firmantes como España la persecución de delitos. Por otro lado, la reforma vulnera el Artículo 24 de la Carta Magna, al procurar un trato desigual a las víctimas, ya que ahora no basta con ser ciudadano español para que la justicia actúe. Esto demostraría que el espíritu de la norma es cerrar los casos en lugar de investigarlos, a pesar de lo cual los magistrados no quieren presentar su inconstitucionalidad, dado que el Artículo 35 les obligaría antes a archivar los casos.

En definitiva, es una compleja confrontación que no debería darse en sociedades civilizadas. En palabras del fiscal de los juicios de Núremberg, Benjamin Ferencz: "Me hubiera gustado ver a Bin Laden en un juicio. Si lo matas, te creas más enemigos. No puedes combatir una ideología con un arma, sino con una ideología mejor". Parece ser, pues, que por desgracia la justicia queda subordinada al ámbito de la política.

21.- Qué es un ciudadano bien informado sobre la Administración Pública

Por: Adrián Lasa Mediavilla

Síntesis: En el siguiente texto se presenta, en formato de diario, la trayectoria de un alumno corriente en la asignatura de Teoría de la Administración Pública, así como la evolución de su perspectiva, cada vez más crítica, acerca de este concepto.

Descriptores: Weber, Eficiencia, Funcionariado, Política, Nueva Gestión Pública, Cohesión Social.

Nota al lector:

Querido lector, en los presentes escritos le presento mis experiencias personales dentro de la asignatura Teoría de la Administración Pública. Lo hago porque sé que existe un gran desconocimiento acerca de la Administración Pública, materia que considero imprescindible para cualquier ciudadano responsable. Y qué mejor manera de hacerlo que contándole los pensamientos de un estudiante universitario que empezó ignorando qué era la Administración Pública y acabó con una comprensión general sobre ella. Ésta es mi historia.

Primeras impresiones (03/03/2014):

Querido diario, hoy hemos tenido la primera clase de Teoría de la Administración Pública, y ha resultado ser bastante interesante. En primer lugar, el profesor se ha introducido a sí mismo, y seguidamente, nos ha mandado la primera tarea. Hemos tenido que describir el concepto de “Administración Pública” con una sola palabra, y después, compartirla con el resto de la clase. La mayoría de ellas eran adjetivos como “ineficiente”, “anquilosada”, “costosa”, “inútil” y hasta “corrupta”. Es lo que hoy en día se oye en cualquier medio de comunicación, incluso en los discursos de varios políticos, ¿no? A continuación, hemos tenido que buscar una definición de Administración Pública por nuestra cuenta, y según la RAE, ésta consiste en “la organización ordenada a la gestión de servicios y a la ejecución de leyes en una esfera política determinada”. Ningún adjetivo peyorativo. Quizás nuestra visión tan negativa acerca de la Administración Pública se deba a nuestra falta de conocimiento sobre ésta.

Historia de la Administración Pública. Parte 1 (10/03/2014):

El profesor ha comenzado introduciendo al profesor Baena. Éste afirma (Baena; 1998) que en toda sociedad existe un sistema de organización y dominación que vertebrar las capacidades del ser humano, incluso en las antiguas civilizaciones de Egipto o Mesopotamia. No obstante, estos sistemas se encontraban fragmentados debido a que constituían poliarquías, donde el poder se encontraba disperso.

Es así como la Administración Pública nace con la creación del Estado Moderno, en el siglo XV, cuando el feudalismo llega a su fin, y los poderes de los señores feudales son expropiados por el monarca. De esta forma, el Estado, de acuerdo con Weber, monopoliza el poder, la coacción y la

violencia legítima dentro de un territorio. Y entonces, ¿qué es la Administración Pública? Se me viene a la cabeza la hacienda, el ejército y la policía, por lo que concluyo que la Administración Pública es simplemente una extensión del poder del Estado que permite a éste controlar a todo ciudadano para que, por ejemplo, pague impuestos.

Historia de la Administración Pública. Parte 2 (17/03/2014):

No iba desencaminado. De acuerdo con Von Justi (Omar Guerrero; 1996) y Comín (2004), la Administración Pública aparece con la creación del Estado absoluto (XV-XVIII) donde el monarca concentraba todos los poderes, tal y como se había mencionado en la clase anterior. Esta forma de organización política se caracterizó por una economía mercantilista, basada en la exportación y el desarrollo de la economía nacional, lo que dio lugar a las primeras empresas públicas (bancos, fábricas reales, monopolios fiscales) todas al servicio del rey. Se podría decir que éstas son las primeras instituciones públicas que forman el tejido administrativo, destinado a reforzar la figura del Estado, es decir, el monarca. Concluyo, por lo tanto, que la Administración Pública depende de quién ostente la soberanía de un Estado.

Historia de la Administración Pública. Parte 3 (24/03/2014):

Sin embargo, el autor Bonnin (2004) ya subrayó las deficiencias de esta Administración Pública a merced del monarca y de su voluntad personal, pues generaba arbitrariedad dentro del aparato administrativo. Es así que tras la Revolución Francesa (1789), se abolió el Estado absoluto, para instaurar un Estado liberal, y con ello, la Administración Pública se adaptó a sus valores de Estado de Derecho, basado en los principios de igualdad y regida bajo una Constitución que estableció la separación de poderes. Se elaboró un código administrativo que establecía las normas a las que se sometería la Administración, diferenciándose así la actividad política (el ente pensante) de la administrativa (ente actuante). Es así que con la introducción de la soberanía nacional, la Administración Pública pasó a ser la gestión de los asuntos comunes concernientes a todo ciudadano, y por lo tanto, miembro del Estado. Nada de reyes.

Lo curioso de la Administración es que ésta también se adapta a las corrientes económicas del momento, además de las teorías políticas. Y es que en esta etapa nace el capitalismo, sistema donde el Estado interviene lo mínimo, ya que todo se autorregula de forma racional. Weber observó que esta racionalidad, persecutora de la eficiencia, se manifestaba en el ámbito de la Administración Pública, generando así una burocracia racional en pro de la optimización. No sólo eso, sino que todos los aspectos del día a día estaban empezando a regirse bajo este principio de eficiencia, es decir, que nuestra vida se estaba burocratizando. Él hablaba de que la burocracia había creado una “jaula de hierro”. ¿Será verdad? Lo cierto es que todos nuestros actos se basan en la eficiencia, y nos organizamos de manera racional, lo que pone en duda si existe un libre albedrío en nosotros.

Historia de la Administración Pública. Parte 4 (07/04/2014):

La clase de hoy, efectivamente, me ha demostrado que la burocracia es algo presente en nuestro día a día, y que poco a poco va expandiéndose. En la primera mitad del siglo XX, según Comín, aparecen los Estados-nación, y con ello, nuevas teorías políticas, como el nacionalismo, el socialismo, la democracia y el colectivismo. De nuevo, la Administración se adaptó a este nuevo pensamiento, expandiéndose a más ámbitos de la vida, como la economía, con la creación de inmensos monopolios fiscales destinados a la producción de armamento, o como la mayor carga impositiva a los ciudadanos, para financiar la Primera y Segunda Guerra Mundial. Según Comín (2004) y Prats (2005), esta mayor intervención en el ámbito social y económico irá forjando lo que se conocerá como el Estado de Bienestar, defendido por la socialdemocracia postbélica. No obstante, Prats subraya que este modelo entrará en crisis en los años 70, y ello mostrará las deficiencias y aspectos informales de la burocracia clásica, no siendo ésta tan impersonal como Weber afirmaba. Se va formando, pues, un sistema neoliberal, donde nace la Nueva Gestión Pública, que ha durado hasta hoy en día. Éste se basa en buscar la eficiencia, incluso si ésta requiere privatizar algunos servicios, ya que las empresas privadas persiguen el beneficio máximo. Si miramos a nuestro alrededor nos podemos dar cuenta de que, efectivamente, los servicios de electricidad, telefonía o transporte están en manos privadas, bajo el pretexto de que de esta manera serán más eficientes.

La Administración Pública en el siglo XXI (14/04/2014):

Hoy hemos analizado las características actuales de la Administración, de acuerdo, con el citado Baena (1988), y algunas ya mencionadas por Weber. Entre ellos encontramos la especificidad, consistente en fijar medios y fines específicos que pueden causar cierta rigidez dentro del sistema. Por otro lado, la Administración Pública se caracteriza por su extensión en cuanto a estructura, lo cual se ejemplifica por la existencia de Comunidades Autónomas, diputaciones y municipios, que complementan la organización estatal. En cuanto a la extensión respecto a sus fines, explica la existencia de cada vez mayor número de ministerios que intervienen en más aspectos del día a día, para atender las demandas de una sociedad cada vez más compleja. Es por ello que existe cierta fragmentación dentro de la Administración Pública, donde se divide el trabajo siguiendo unos principios de jerarquía. El reclutamiento meritocrático estipulado por Weber es apreciable hoy en día, ya que para ser funcionario, es decir, empleado de la Administración Pública, es necesario realizar unas oposiciones. Otro aspecto destacado es la contingencia de ésta. Tal y como he podido observar, la Administración se adapta a las circunstancias históricas del entorno, lo que explica las grandes diferencias existentes entre la Administraciones Públicas de distintos países. Y finalmente, la interdependencia de esta institución con respecto a la política es otra característica de la que somos testigos los ciudadanos. Sin embargo, debido a que la clase ya había finalizado, el profesor sólo ha podido explicar que es difícil separar ambos elementos. Esto me ha llevado a reflexionar si sería viable un gobierno tecnócrata, es decir, un gobierno compuesto por burócratas especializados y expertos en cada ámbito de la esfera política. La burocracia persigue la eficiencia, y por lo tanto, todo sería eficiente ¿no? Me extraña que ningún país del entorno funcione con este principio.

Política vs. Administración (05/05/2014):

La clase de hoy ha resuelto mis dudas. Hemos hablado sobre la relación entre la política y la burocracia. Por un lado, la burocracia presenta una superioridad en cuanto a competencias técnicas, eficiencia, racionalidad y cumplimiento de normas, tal y como lo menciona Spaak (1973). No obstante, los políticos tienen mayor libertad a la hora de actuar, lo que les otorga una responsabilidad de la que la burocracia carece. Sin embargo, lo destacable de esto es que los políticos tienen una legitimidad derivada de la soberanía nacional, cosa que la burocracia, y por lo tanto, su poder carece. Esto hace que los políticos tengan una superioridad respecto a la burocracia, y que por lo tanto, una tecnocracia no sea viable, sino un sistema donde exista una simbiosis, en el que el funcionariado sea el receptor de los asuntos públicos de la ciudadanía, los políticos los impulsores de las políticas públicas, y la Administración, de nuevo, los que las ejecuta, de acuerdo con los sistemas de “bottom-up” y “top-down” mencionados por Tamayo (1997). Esto me lleva a reflexionar si entonces toda la política se basa en Administración y política, y si los demás elementos de la sociedad civil, como el propio ciudadano, no tienen relevancia.

Futuro de la Administración Pública (19/05/2014):

Esta vez Prats ha respondido a mis dudas. La burocracia y la política no son los únicos actores en la esfera política, sino que los demás elementos de la sociedad civil como las empresas, ciudadanos, sindicatos, etc., se van incorporando al ámbito público, creando así una extensa red de actores que forman lo que se conoce como Gobernanza. A esto hay que sumarle el hecho de que con la globalización, los actores de la Sociedad Internacional (Estados, Organizaciones Intergubernamentales y Fuerzas Transnacionales) también intervienen en la esfera política, tal y como lo ha explicado hoy el profesor de Introducción a las Relaciones Internacionales.

Reflexión personal (02/06/2014):

Por lo tanto, la Administración Pública es una puerta que abre a la ciudadanía el acceso a la esfera política, tanto a nivel nacional como internacional. Tras un largo trayecto histórico, la Administración Pública permite el contacto directo entre el ciudadano y el Estado, permitiendo así a este último atender las necesidades de la población a través de la gestión de servicios y bienes públicos a cargo de la Administración Pública. Es verdad que estas instituciones tienen sus deficiencias, argumento que usan muchos gobiernos como el actual para reducir sus actividades, pero lo cierto es que la Administración Pública es el elemento que cohesiona la sociedad y asegura la perpetuación de ésta. Es por ello que el papel del ciudadano en este ámbito resulta crucial no sólo en materia fiscal, pagando impuestos para financiar y mantener esta institución, sino también conociendo cómo funciona el tejido administrativo, si se considera un ciudadano responsable. Sólo a través del conocimiento se podrá ver las consecuencias nefastas que surgen con la privatización de los servicios que hasta ahora la Administración Pública nos ha

proporcionado. Es por ello que escribo estas líneas. Para concienciar a ciudadanos como usted o como yo de que la Administración Pública es necesaria, que la ciudadanía debe ser responsable con ésta, y de que debemos ser capaces de defender una institución que está al servicio del ciudadano y no solo del gobierno.

22.- La Administración Pública en España: lo que Larra no vivió.

Por: Guadalupe Jiménez Blasco

Síntesis: En el siguiente texto se explica, a través de una hipotética carta al escritor Mariano José de Larra, la situación actual de la Administración española, con el objetivo de modificar el imaginario colectivo en torno a la concepción peyorativa de la misma.

Descriptores: Policía, Bonnin, Burocracia, Weber, Administración Pública, Democracia, Nueva Gestión Pública, Ramió.

Estimado señor Mariano José de Larra,

Le escribo en nombre del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) para informarle sobre la situación actual de la Administración en nuestro país. A raíz de su célebre artículo, publicado ahora hace 181 años, consideramos pertinente darle a conocer unas líneas históricas, una visión renovada de la burocracia, así como una necesaria autocrítica y una proposición de cambios respecto al sistema administrativo de nuestros días, a fin de que pueda reconsiderar, si lo considera pertinente, su visión de la Administración Pública en España.

En primer lugar, como no dudo que usted bien sabe, encontramos en la Policía y sus acciones el primer antecedente de lo que hoy consideramos como administración pública. Su doble labor, al fin y al cabo, es la misma que hoy podríamos atribuir, en última instancia, al sistema administrativo: garantizar la felicidad y el bienestar de la población. En Francia, en los albores de la Revolución de 1789, encontramos las bases de la Ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo, en buena medida gracias al estudio de Charles Bonnin. Éste es a dicha ciencia lo que usted, señor Larra, es al Romanticismo español: todo un referente. Y ello forma parte de la labor que desempeño dentro del INAP, la transferencia de conocimiento sobre la Administración Pública a nuestros ciudadanos, intentando que figuras importantes como Bonnin lleguen a estudiarse en los colegios e institutos, de igual manera que su persona y su obra es estudiada en las clases de literatura en los mismos. Como diría White (1999), la Administración también debe ser considerada un arte.

Como tampoco dudo que habrá intuido, me ceñiré a una orientación pensada más bien hacia la situación de nuestro país, pues la contingencia, nota característica de las Administraciones, nos abocaría a un exhaustivo análisis, país por país, que no es el fin de nuestra carta.

El modelo francés, emergente durante el siglo XIX y finalmente consolidado en nuestra sociedad durante el siglo pasado, precisó un cambio en el Derecho y en la estructura administrativa y actualmente, según el profesor Baena (1988), las tendencias en la ciencia se hallan focalizadas en estudios sobre preocupaciones funcionariales y sobre burocracia, entre otros, éstos últimos desde

la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, con la que colaboramos activamente.

Respecto a la burocracia, me remito ahora al modelo que Max Weber desarrolló. Utilizando el concepto analítico y desacoplando el término burocracia del contexto polémico en el que se originó (probablemente afín a las reflexiones de su artículo, señor Larra), concibió una herramienta racional llamada a dominar en el mundo moderno. Cuando el interés de la sociedad por la diversidad y los derechos humanos se incrementaba, también lo hacía la concepción legal-racional de la Administración y el poder ejecutivo. Pese a todo ello, este modelo también ha sido criticado por su rigidez y jerarquía, precisamente porque su mayor bondad es su mayor defecto: la excesiva normalización, conservadora de los principios democráticos formales, da lugar a una incapacidad de satisfacer las demandas ciudadanas (aquello que Merton denominaría la «incapacidad adiestrada»). En este punto, también podríamos abordar el debate de la legitimidad de la burocracia por sus superiores conocimientos técnicos y la capacidad de influir en las decisiones políticas, pero no es tal nuestro objetivo, especialmente tras los extensos y loables estudios de Angelo Panebianco (1995) y Lippi y Morisi (2008).

Tal vez lo que hoy día debemos plantearnos es si el modelo weberiano debe ser revisado. Consideramos que es tarea de la ciudadanía formarse y enfrentar los debates que propone la propia Administración. La burocracia, ¿es viable, es defendible? En un mundo globalizado, donde este modelo tiende a ser rechazado en pro de una nueva lógica de un modelo de redes (basado en la cooperación) o el de mercado (basado en la competencia), no es tan evidente. La burocracia, en tanto que garante de la racionalidad y la justicia, es aún, por ello, muy competitiva, y de momento no encontramos un argumento de peso para rechazarla categóricamente.

A pesar de toda esa “mala fama” que haya podido crearse entre los ciudadanos (sin ánimo de increparle nada, su artículo ayudó a continuar con la concepción peyorativa de la Administración, probablemente porque en él se halla parte de verdad en torno a la misma), las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y la E-Administración han dado nuevas esperanzas a los trámites burocráticos: más del 75% se realizaron a través de estas plataformas, suponiendo un ahorro de 28.500 millones de euros el pasado año. Y respecto a su artículo, ya no será necesario que un extranjero permanezca durante meses en nuestro país debido a los interminables trámites, pues contamos con delegaciones de la Administración española en el extranjero. Estas considerables mejoras se están viendo últimamente en peligro debido a la reducción del gasto público en las mismas. Este temor, alentado por la fobia a la “inflación orgánica”, ha cristalizado en una reducción de los funcionarios por habitante: uno por cada 15 ciudadanos, frente al funcionario por cada 5,7 habitantes en Dinamarca. Esto amenaza seriamente el bienestar de la ciudadanía y pierde sentido si comprendemos que la población ha crecido. Para que se haga una idea, señor Larra, de los 12 millones de habitantes en 1833, año de

la publicación de su artículo, actualmente nos encontramos en los 47 millones. Además, desde después de la Segunda Guerra Mundial (sí, mi estimado señor, también hubo una primera), asistimos al desarrollo del Estado Social. Este concepto implica el desarrollo de una serie de agencias, empresas, sectores y servicios diversos que conforman la Administración. Desde el alumbrado público (un prodigio que se extendió en el país desde 1890) a la promoción de instituciones culturales y deportivas, son los distintos niveles del Estado, en especial de ámbito local, los que se hallan detrás. E incidimos en el nivel local porque, ¿quién coordina la mayoría de municipios españoles, de menos de 20.000 habitantes, en los que viven más de 15 millones de personas? Las tan denostadas Diputaciones, correspondientes a cada provincia (este tipo de división territorial le será apenas familiar, ya que fue Javier de Burgos, en el año de su ya célebre publicación, quien la impulsó; en nuestra reflexión, consideramos contradictorio que las Comunidades Autónomas tengan hoy mayor legitimidad en apenas unas décadas que las provincias en casi dos siglos, pero ya comprobará que las contradicciones son algo propio de la cultura social en España).

Por todo lo anteriormente mencionado, vemos necesario proponer cambios de tipo estructural, para conseguir que una buena Administración de lugar a una buena sociedad. Pero también a la inversa. De ahí la necesidad de una autocrítica, en primer lugar, respecto al funcionariado. Debemos comprender que éste no es un ente aparte, sino que si adolece de algún defecto, podría también achacarse al poder político y a la misma sociedad (ya que el funcionariado es una parte representativa de la misma): el primero no impulsando reformas administrativas desde su nivel de decisión, y la segunda no involucrándose dentro de los mecanismos de participación. Porque aunque el empleado público en ocasiones presente niveles considerables de desmotivación (hoy que su estatus se ha elevado y sus condiciones laborales están garantizadas) no podemos olvidar que les avala su preparación y que su selección se basa en los méritos propios. El problema en nuestro país, aún a corregir, es impulsar mecanismos meritocráticos de entrada, salida y permanencia en la dirección pública, en los puestos que median entre el funcionariado y el poder político. Estos cambios podrían terminar con ese fenómeno tan nuestro: tender a considerar muy positivamente los servicios públicos (más aún que en los paradigmáticos países nórdicos) pero abominar del ente que los proporciona, la Administración.

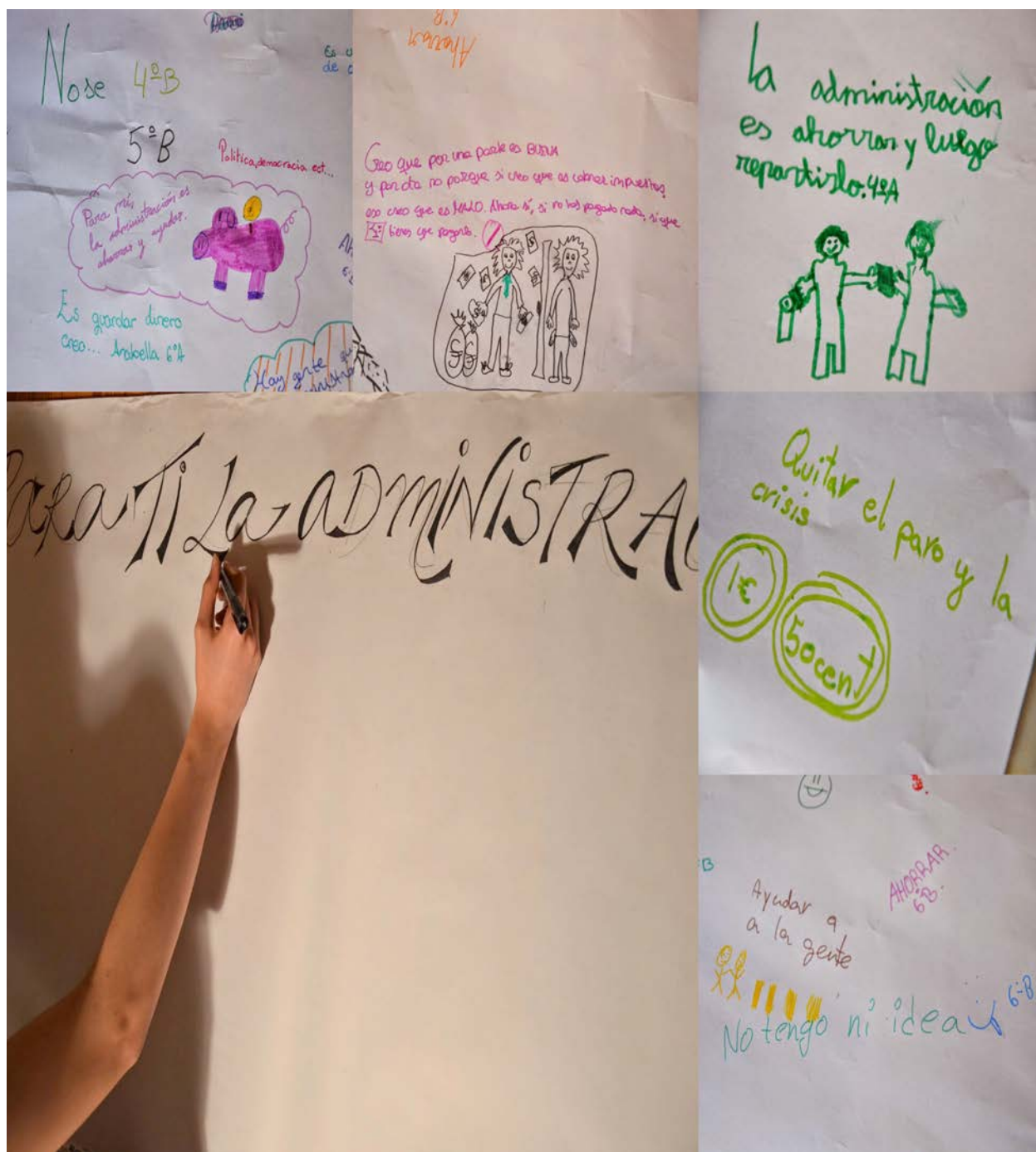
Es por ello que, conocidos estos cambios, es necesario que todo ciudadano impulse, una vez se halla informado adecuadamente, soluciones operativas, y no una crítica sistemática e indiscriminada a la Administración. Y para ello, debe fomentarse una cultura de la participación y la rendición de cuentas. Las políticas públicas, como instrumento clave, deben contar con el sustento ciudadano pues sus propuestas afectan a todos sobremanera. Desde el debate sobre el Estado del Bienestar, pasando por el de la redistribución u otros problemas emergentes como el medio ambiente o la inmigración (este asunto, que usted en su artículo, como ya haría el cameralista Von Justi en el siglo XVIII, defiende como un medio de enriquecimiento del propio

Estado, se ha convertido en un tema de controversia en la actualidad, con detractores y defensores), las políticas públicas se encargan de incluirlos o desecharlos de su agenda.

Y tras todo este debate y trasfondo, señor Larra, encontramos la más sustancial de las diferencias: el cambio hacia un régimen esencialmente democrático. A pesar de sus imperfecciones, la democracia ha modificado una serie de valores sociales y ha contribuido al progreso. Creemos necesario, con nuestro proyecto, dar a conocer la inestimable labor de las Administraciones como garantes de la paz y el bienestar social. Consideramos que, a pesar de los tiempos difíciles, tenemos que abogar por una sociedad que siga garantizando unos mínimos sin que ninguna crisis económica los comprometa. Este es el tipo de Administración que queremos seguir construyendo, para que nadie vuelva a identificarse con ese modelo ineficaz, ese reflejo de mala cultura social, política y administrativa que describía en su artículo. Para que nadie tenga nunca que volver a escuchar, como si de una maldición se tratase, ese “vuelva usted mañana”.

Se despide cordialmente,

Guadalupe Jiménez Blasco.



Collage a partir de imágenes obtenidas de la aplicación en un colegio de la experiencia “Formación sobre Administración Pública para alumnos de primaria. Creación colaborativa de contenidos y actividades de aprendizaje”, realizada por alumnos de Teoría de la Administración Pública de la UCM e impulsada por el INAP en 2014.

A MODO DE EPÍLOGO: LA ADMINISTRACIÓN DESDE LOS OJOS DE UNOS NIÑOS

Por D. Manuel Arenilla Sáez³⁰

Llevo tantos años estudiando y viviendo la Administración Pública que a veces me resulta difícil comprender que para la gente que me rodea no sea evidente ver su necesidad. Ya sé que dicho por un profesor de esa materia puede no sonar bien, sobre todo cuando uno se pasa el día predicando que la Administración debe orientarse a las verdaderas necesidades de los ciudadanos.

Lo que los teóricos y profesionales de lo público pensamos sobre la Administración es diferente de lo que la gente corriente necesita de ella. Nosotros tratamos de comprender mejor su funcionamiento y los ciudadanos quieren hacer y mejorar su vida, aunque nos empeñemos en cargarles con las consecuencias de nuestro poco éxito en lograr que el gran aparato burocrático sea más eficaz. El efecto en los ciudadanos es la incomprensión de lo que hacemos y, en ocasiones, de su necesidad. Esta se pone más en cuestión en situaciones de crisis cuando los ciudadanos observan las diferencias existentes entre lo público y lo privado. A ello contribuyen los cantos de sirena que abogan por alternativas más o menos viables a la tan denostada burocracia. La conclusión es que, cada vez con más frecuencia, me encuentro ante auditorios poco proclives a lo público.

La iniciativa del profesor Crespo de tratar de explicar qué es la Administración pública, especialmente a los niños, me pareció muy necesaria desde el primer momento que me la contó. Lo hizo un día que junto a mi despacho del INAP se encontraba la exposición «Otra forma de vernos», que muestra 20 escenas de la Administración pública en plastilina que aúnan el rigor en lo que representan con la sonrisa que despiertan los mil detalles que contienen. Ambas iniciativas responden a la misma pregunta: ¿cómo explicamos a todos los ciudadanos qué hace la Administración pública por ellos? Una pregunta hecha desde la certeza de su necesidad, pero también desde la comprobación de que no atinamos en transmitir su importancia a nuestros conciudadanos.

No es ahora el momento de explicar por qué sucede esto. Algunas de las colaboraciones del libro lo hacen con soltura y ojos jóvenes y nuevos que sorprenden, hacen reflexionar y visitar viejos conceptos estudiados que adquieren ahora, para mí, nuevos significados. Me decanto en este momento más por el trabajo que estos estudiantes hicieron, de la mano del profesor Crespo, para explicar qué es la Administración pública a alumnos de primaria. Lo hicieron con inteligencia y yendo al grano: a los valores y principios de lo público, a su importancia para la vida en comunidad.

³⁰ Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos.

Como yo tengo dos hijos pequeños y una gran dificultad en explicarles en qué trabajo, me he dejado contagiar del espíritu del libro y voy a escribir un breve relato que cuente a mis hijos de 5 y 6 años qué hace la Administración pública por ellos.

Es la hora de levantarse para ir al cole. Todos los días la misma rutina, la buena, la que da seguridad a los niños y a los padres. Desayunar viendo un ratito los dibujos mientras se van vistiendo no sé si es la mejor manera de empezar el día pedagógicamente hablando, pero ellos disfrutan. Para que esto suceda, Félix y Pepe, debéis saber que hay muchas personas que trabajan para que no haya interferencias y podáis encontrar vuestras series en el canal correspondiente. Además, otras personas vigilan que los contenidos que veis no os hagan daño y así nos ayudan a los padres a seleccionar los programas para vosotros. Como ya se hace tarde, no voy a explicaros cómo funciona la luz, cómo se regula por unas personas que hacen que la electricidad pueda llegar a las casas y por otras que hacen que la red eléctrica principal sea segura y garantice la energía de una manera constante todo el año. De lavaros y peinaros no os vais a librar. Abrís el grifo y sale agua, ¿os parece fácil? Muchas personas trabajan para que esto sea así y para reparar las averías que se producen en los miles de kilómetros que tienen las redes de agua y saneamiento.

Salimos a la calle, las luces de las farolas se están apagando y el ruido de las máquinas aventadoras y del vehículo de la limpieza te distrae, Pepe, tú siempre tan atento a estas cosas. Félix, que ya casi lo hace de carrerilla, lee el nombre de la empresa que figura en el camión, pero os tengo que decir que trabajan para el Ayuntamiento, a quien le pagamos para que todo esté limpio, aunque lo estaría más si todos ayudáramos más («Pepe, se te ha caído un papel; tienes que recogerlo»). Llegamos a la parada del autobús y miro en la app de la EMT que el 5 llega en 2 minutos. Pasan los coches y jugamos a contar cuántos taxis vemos. Cuando perdemos el autobús o en otras ocasiones cogemos uno de ellos; supongo que os debe parecer mágico cómo, levantando una mano, puede pararse un coche en la calle y que el conductor nos lleve sin ningún comentario a la dirección que le decimos. Muchas personas que no veis trabajan para que esto suceda y para que el servicio sea seguro y se cobre lo que es debido. Ya dentro del autobús saludamos al conductor, pasamos nuestros bonos electrónicos por el control y nos sentamos al fondo.

Nos detenemos en cada parada y en los semáforos que se ponen en rojo. En algún cruce vemos atasco de tráfico y unas personas ordenándolo. También vemos una ambulancia, no sé si del SUMA o del SAMUR, que pasa cerca ululando y que a Pepe le asusta un poco y a mí me produce algo de angustia. En la siguiente calle vemos obras y tú, Félix, preguntas qué pasa. «Están arreglando el gas, para que no pasemos frío este invierno», te contesto. Llegamos a nuestra parada y todavía tenemos que andar unos minutos para llegar al cole. Vemos las tiendas, algunas cerradas y otras ya abiertas con su mercancía y sus precios en el escaparate, y cafeterías con camareros que se afanan a esas horas por atender a los que desayunan antes de entrar a

trabajar. Detrás de todo esto tenéis que saber que hay otras muchas personas que procuran que la comida que comemos esté en buenas condiciones y que las cosas que compramos se corresponden realmente con lo que dicen ser; si no es así, hay otras personas que comprueban si todo está correcto y otras que castigan si se ha hecho mal.

Ya hemos llegado al cole; solo han pasado 25 minutos desde que salimos de casa. El vuestro es concertado y aunque penséis que las personas que tienen que ver con vuestra educación son solo los profesores y la dirección del colegio, hay otras muchas que deciden y trabajan sobre los contenidos de vuestros libros, sobre lo que tenéis que aprender en cada curso, para que los profesores lo hagan bien, para que la comida del comedor sea sana y hay otros que hacen que el colegio no cueste dinero a vuestros padres. Sí, Félix, la enseñanza es gratis para todos en España.

Otros días vamos en tren a Alicante o de visita al Museo Lázaro Galdiano o a la revisión de Pepe al hospital o, muchos días, vamos en coche por las carreteras y las calles o andamos por ellas y vemos coches de bomberos, a policías, guardias civiles o a personas de uniforme militar. También salimos con amigos de papá que trabajan en lo mismo que él o con los compañeros de la universidad de mamá.

Todas estas personas que veis y las muchísimas que no veis hacen que pasen las cosas a las que ya os habéis acostumbrado y a las que ya no querréis renunciar. Sin ellas vuestro futuro sería oscuro, triste e incierto y peor que el de papá y mamá. «¿Me dices, Félix, que en qué trabajo?». Bueno, en un sitio en el que queremos que todas esas cosas funcionen cada vez mejor, que las personas que lo hacen posible aprendan juntas a mejorar, como tú y Pepe en el cole, y que lo hagan con ojos de una primera vez, como los vuestros, y pensando en vosotros. Ya sé que parece menos emocionante que lo que veis todos los días, pero para mí es bonito sentirme parte de ese conjunto y contribuir en algo a que funcione cada vez mejor. A todo eso de lo que estamos hablando le llamamos Administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

ARENILLA SAEZ, Manuel: (2014): “Presentación”, en RUANO DE LA FUENTE, J.M.,(Dir.), CRESPO GONZÁLEZ, J., y POLO VILLAR, C., (2014), Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección de personal de la Administración General del Estado. Madrid, INAP.

ARENILLA SAEZ, Manuel (Dir.) (2011): Crisis y reforma de la Administración Pública. Netbiblo.

ATKINSON, R.C. y SHIFFRIN, R.M. (1968): "Human memory: A proposed system and its control processes"; en SPENCE, K.W. y SPENCE, J.T.: The Psychology of Learning and Motivation (Volume 2). New York, Academic Press. Pp. 89-195.

BARBE, Walter Burke; SWASSING, Raymond H. y MILONE, Michael N., Jr. (1979): Teaching Through Modality Strengths: Concepts and Practices. Columbus, Ohio, Zaner-Blosner.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (Dir.) (2014): La reforma del Estado y de la Administración española. Madrid, INAP.

BAENA DEL ALCÁZAR., Mariano (1988): Curso de la Ciencia de la Administración, Vol. I, 2ª Ed. Madrid, Tecnos, pp. 23-59, 60-81 Y 434-445.

BAÑON i MARTINEZ, Rafael, y JIMENEZ MEROÑO, Sergio (2008): La nueva gestión pública. Madrid, TQM.

BONNIN, Charles-Jean (2004): Principios de Administración Pública, compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 92-117.

CHICKERING, Arthur W. y GAMSON, Zelda F. (1987): Seven principles for good practice in undergraduate education. *The Wingspread Journal*, 9(2): 1-15.

COMÍN, Francisco y DÍAZ-FUENTES, Daniel. (2004): “Evolución histórica de la empresa pública en Europa (siglos XVIII-XX)” en: La empresa pública en Europa. Madrid: Síntesis. pp. 21-78.

CRAIK, F.I.M. y LOCKHART, R. S (1972): “Levels of processing: A framework for memory research” in Journal of Verbal Learning and Verbal Behavior, 11, pp. 671 - 684).

CRESPO GONZÁLEZ, Jorge y PASTOR ALBALADEJO, Gema, (2002): Administraciones Públicas españolas. Madrid, McGraw-Hill.

CRUZ SOTO, Luis A. (2013): El concepto de poder en la Administración, publicaciones. México, UNAM.

DE LARRA, Mariano José (1833): “Vuelva usted mañana”, *El pobrecito hablador. Revista satírica de costumbres*, nº 11, enero, Madrid.

DEL PINO MATUTE, Eloísa (2004): Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las Administraciones y las políticas públicas. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.

DEWEY, John (1938): Experience and Education. New York, Kappa Delta Pi.

FIELDS, R. Douglas (2005): “Making Memories Stick” in Scientific American, February, pp. 58-63.

GALINDO, Jorge (22 Febrero 2013): Las bases teóricas de “Yes, Minister”. *Politikon.es*. Consultado el 25 de Junio de 2014 en politikon.es

GUERRERO, Omar. (1996): Estudio Introductorio: Los Elementos Generales de Policía, en Von Justi, J.E.: Ciencia del Estado, Instituto de Administración Pública del Estado de México D.C., pp. LXI-XCVI.

LIPPI, Andrea y MORISI, Maximo (2008): Gestión y Administración Públicas. Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 185-242

LOWENSTEIN, Karl (1986): Teoría de la Constitución, Ariel, Barcelona.

KERSCHENSTEINER, Georg (1931): Theorie der Bildung. Leipzig-Berlin: Severus.

MERTON, Robert K. (1964): “La Estructura Burocrática y la Personalidad”, en Teoría y Estructuras Sociales, Fondo de cultura económica, México, pp. 275-286

MICHELS, Robert (2003): Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna (1ªed, 6ª reimpresión). Buenos Aires, Amorrortu.

MINTZBERG, Henri (2005): La estructuración de las organizaciones, Ariel Economía, Barcelona.

OLIAS DE LIMA GETE, B. (2001): “La Evolución de la Gestión Pública: La Nueva Gestión Pública”, en: OLIAS DE LIMA GETE, B (coord.): La Nueva Gestión Pública, Madrid, Prentice Hall, pp. 1-34

OLSEN, Johan P., (2005): "Maybe it is time to rediscover bureaucracy"; *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 16, issue 1, p.1-24.

PANEBIANCO, Ángelo (1995): Las Burocracias Públicas, en -PASQUINO, G. y otros: Manual de Ciencia Política, Alianza Editorial, Madrid, pp. 365-410

PRATS i CATALÁ, Joan, (2005): “Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo”, en *Documentos de Trabajo nº 10* del IIG de Catalunya.

PRATS, Jaime (9 Mayo 2013): No vuelva usted m@ñana, *ElPaís Sociedad*. Consultado el 14 de agosto de 2014 en <http://sociedad.elpais.com/sociedad>

RAMIO MATAS, Carles (2011): “La Administración que se espera para después de la crisis”. Madrid. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. (*wp 2011 – 02*)

RAMIO MATAS, Carles (1999): Teoría de la Organización y Administración Pública. Tecnos, Madrid, pp. 17-42.

RUANO DE LA FUENTE, Jose M. (Coord.) (2004): Política europea y gestión multinivel. Oviedo, Septem ediciones.

SENSERRICH, Roger (19 Enero 2006): De políticos y tecnócratas:”Yes Minister”. *Politikon.es*. Consultado el 25 de Junio de 2014 en politikon.es

SEVILLA, Jordi, (Dir.) (2010): La reforma de la Administración General del Estado. Lid editorial.

SIMON. Herbert A. (1957): Administrative behaviour. Londres: McMillan.

SPAACK, Paul-Henri (1973): Combates sin acabar. Madrid: Espasa-Calpe S.A. 267-290

TAMAYO SÁEZ, Manuel (1997): El análisis de las Políticas Públicas, en: Bañón, R. Carrillo, E., Alianza Universidad Textos, Madrid, p. 281-312

UNAMUNO, Miguel de (1988): Miguel de Unamuno, «El sepulcro de don Quijote», en Vida de don Quijote y Sancho. Madrid, Cátedra, pp.139-153.

WEBER, Max (1999): La burocracia, en Sharfritz, J.M. y Hyde, A.C: Clásicos de la Administración Pública, Fondo de cultura económica, México, pp. 117-125

WHITE, Leonard D. (1999): “Introducción al estudio de la Administración Pública”, en: SHAFRITZ, J.M. y HYDE, A.C.: Clásicos de la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 126-140

20minutos. España, a la cola de Europa en el número de empleados públicos (16 de julio de 2012), *20minutos.es*. Consultado el 14 de agosto de 2014 en <http://www.20minutos.es>



Anexos

ANEXO 1: FICHA DE LA ASIGNATURA “TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN”³¹

TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - 802554

Curso Académico 2013-14

Datos Generales

Plan de estudios: 0840 - GRADO EN RELACIONES INTERNACIONALES (2009-10)

Carácter: BASICA

ECTS: 6.0

COMPETENCIAS

Generales

CG 1.- Capacidad de obtención y gestión de la información y documentación relacionadas con las áreas científicas objeto de estudio

CG 2.- Capacidad de comprensión y análisis de la información y documentación de las diversas áreas científicas objeto de estudio.

CG 3.- Capacidad de síntesis de los conocimientos adquiridos

CG 4.- Razonamiento crítico a partir de los conocimientos adquiridos

CG 5.- Capacidad de aprendizaje autónomo

CG 6.- Conocimiento de las sociedades, culturas y costumbres

CG 7.- Definición y resolución de problemas teóricos

CG 8.- Trabajo en equipos de carácter interdisciplinar

CG 9.- Habilidades en las relaciones interpersonales

CG 10.- Conocimientos de informática aplicada al ámbito de estudio

CG 11.- Adaptación de los conocimientos a nuevos fenómenos internacionales

CG 12.- Comunicación oral y escrita de los conocimientos adquiridos

CG 13.- Compromiso ético

CG 14.- Creatividad

Específicas

CE 1.- Saber relacionar los sucesos internacionales con las teorías formuladas por los principales autores de las Relaciones Internacionales y de otras ciencias sociales y jurídicas.

CE 10.- Adquirir la capacidad de relacionar los sistemas políticos de los Estados, sus instituciones y los procesos de decisión, en particular respecto de la política exterior.

CE 12.- Comprender la estructura, la organización y el funcionamiento de las Administraciones Públicas en sus distintos niveles, así como la capacidad para analizar la planificación, la implementación y la evaluación de políticas públicas

³¹ Extraído de <https://www.ucm.es/estudios/grado-relacionesinternacionales-plan-802554> (fecha acceso: 20 de septiembre de 2014)

ACTIVIDADES DOCENTES

Clases teóricas

AF1.- Clases teóricas y/o magistrales

Consistirá en la exposición por el profesor de los principales conceptos, teorías, metodología de análisis y resolución de casos y/o problemas que el alumno deberá conocer y comprender para poder desarrollar una capacidad de análisis de las correspondientes asignaturas de cada materia. (9 ECTS)

Clases prácticas

AF 2.- Clases prácticas de búsqueda, selección, catalogación y utilización de las fuentes documentales, bibliográficas y estadísticas. El profesor, de forma interactiva con los alumnos, indicará las principales fuentes documentales, bibliográficas y estadísticas de cada asignatura, orientándoles en los criterios de búsqueda, selección y catalogación de dichas fuentes. (2 ECTS)

AF 3.- Clases prácticas de análisis y comprensión de lecturas recomendadas mediante comentarios orales y/o escritos. El profesor, con la participación de los alumnos, enseñará a comprender y analizar los contenidos de las lecturas recomendadas, así como a relacionarlos con los conceptos y teorías explicados en las clases teóricas y/o magistrales. (3 ECTS)

Exposiciones

AF 11.- Realización de pruebas orales y/o escritas sobre el conjunto de los conocimientos adquiridos por el alumno en cada materia. El profesor inducirá al alumno a establecer relaciones y argumentar los contenidos de una materia o asignatura mediante su explicación a través de una o varias pruebas orales y/o Escritas. (1ECTS)

Otras actividades

AF 5.- Realización de trabajos, estudios de casos o problemas estadísticos y de utilización de métodos cualitativos, de forma individual y/o colectiva. El alumno desarrollará un trabajo escrito sobre conceptos, teorías o casos concretos de cada asignatura o bien realizará la resolución de problemas metodológicos (cuantitativos y/o cualitativos) que previamente el profesor le habrá asignado de forma individual o colectiva. (3 ECTS)

AF 7.- Utilización del aula virtual y demás recursos informático.

El alumno utilizará los recursos electrónicos de la Universidad y/o personales para acceder y aplicar los materiales de documentación, audiovisuales o de autoevaluación elaborados y depositados por los profesores en el aula virtual, la aclaración de dudas puntuales que les puedan surgir, así como otro tipo de materiales requeridos para el desarrollo de las actividades prácticas y su estudio personal. (3 ECTS)

AF 9.- Tutorías personales y/o colectivas

El profesor, mediante reuniones individuales y/o colectivas con los alumnos o bien mediante el empleo de medios electrónicos, les ayudará a mejorar su comprensión de las explicaciones teóricas y prácticas aclarándoles las dudas que les surjan, al tiempo que les orientará en la realización de sus trabajos o la resolución de problemas metodológicos. (3 ECTS)

AF 10.- Estudio personal del alumno

El alumno utilizará la lectura y el esfuerzo personal de estudio y comprensión de los contenidos conceptuales, teorías y aspectos metodológicos de cada materia para alcanzar los conocimientos suficientes y las competencias que le han sido asignadas. (6 ECTS)

Objetivos

- 1) Examinar los orígenes y las transformaciones de las Administraciones Públicas.
- 2) Analizar el papel de las Administraciones en el marco de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad.
- 3) Examinar las aportaciones de diferentes escuelas y corrientes de pensamiento al estudio de las Administraciones Públicas.
- 4) Analizar los elementos estructurales y de gestión que integran los sistemas administrativos, y las relaciones entre ellos.
- 5) Examinar las aportaciones del enfoque de políticas públicas para el análisis de la acción de las Administraciones Públicas y su papel dentro del proceso político.
- 6) Examinar las tendencias más recientes en términos de modernización administrativa y los retos de las Administraciones Públicas del siglo XXI.

Contenido

Introducción: Administración y Teoría de la Administración

- 1.- La Administración Pública y El Estado
 - a. Surgimiento y transformaciones de las Administraciones Públicas.
 - b. Estado y mercado.
 - c. Los sistemas de legitimidad.
 - d. La Administración Pública y los ciudadanos.
- 2.- Las Teorías sobre la Administración:
 - a. La perspectiva politológica:
 - Weber: Administración y dominación
 - Poder político y Administración Pública
 - Burocracia y elites
 - b. La perspectiva técnico-organizativa:
 - Toma de decisiones y ejecución
 - Teorías sobre la racionalidad
- 3.- Los Sistemas Administrativos
 - a. La estructura organizativa
 - b. La gestión pública:
 - Procesos administrativos
 - El personal de las Administraciones
 - Presupuestos y financiación
 - Comunicación e información
 - Evaluación y control
 - c. El enfoque de políticas públicas
- 4.- La Modernización de las Administraciones Públicas

Evaluación:

Asistencia a las clases teóricas y/o magistrales (20% de la calificación final)
Comentarios de las lecturas recomendadas (20 % de la calificación final)
Actividad desarrollada a través del empleo del aula virtual (10% de la calificación final)
Actividad desarrollada en las clases prácticas de búsqueda, selección, catalogación y utilización de fuentes documentales y bibliográficas (10 % de la calificación final)
Trabajos realizados por el alumno (20 % de la calificación final)
Exámenes y/o pruebas de evaluación de conjunto (hasta el 20% de la calificación final)

Bibliografía

-ALBI, Emilio (2000): Público y privado. Un acuerdo necesario, Ariel, Barcelona
-BAENA DEL ALCAZAR, M. (1988), Curso de Ciencia de la Administración, Vol. I, 2ª Ed., Tecnos, Madrid.
-BAÑON i MARTINEZ, R.; JIMENEZ MERONÑO, S. (2010), La nueva gestión pública. Madrid, Instituto de Educación Superior TQM.
-CHIAVENATO, Idalberto (1999), ¿Introducción a la teoría general de la Administración?, MacGraw-Hill, 2ª edc., Colombia
-DEBBASCH, Charles (1981), Ciencia Administrativa. Administración pública. INAP (2ª edición), Madrid.
-HARMON, M. y R. MAYER (1999), Teoría de la organización para la Administración Pública. México, D.F.: Colegio Nacional de Ciencias , Fondo de Cultura Económica.
-HEADY, F. (1996), Administración Pública. Una perspectiva comparada. Méjico: Fondo de Cultura Económica.
-LAUFER, R. y BURLAUD, A. (1989): Dirección Pública: gestión y legitimidad, INAP, Madrid.
-LIPPI, A. y MORISI, M. (2008): Gestión y Administración Públicas, Tirant lo Blanch, Valencia.
-MENY, I. y THOENING, Jean-Claude (1992): Las Políticas Públicas, Ariel, Barcelona
-MINTZBERG, H. (2005): La estructuración de las organizaciones, Ariel Economía, Barcelona.
-OLÍAS DE LIMA, B. (2001), (Coord.), La nueva gestión Pública, Prentice-Hall, Madrid.
-RAMIÓ, Carles (1999): Teoría de la Organización y Administración Pública, Tecnos, Madrid.
-SHAFRITZ, J.M. y A.C. HYDE (1999), Clásicos de la Administración Pública. Méjico: Fondo de Cultura Económica

ANEXO 2: PROGRAMA DE LA ASIGNATURA 2013/2014

PROGRAMA DE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



GRADOS DE POLÍTICAS Y RRII. CURSO 2013/14

Profesores:

- Jorge CRESPO GONZÁLEZ (jcrespog@ucm.es).
- César POLO VILLAR: (cpolovil@ucm.es)

Estas direcciones de correo deberán utilizarse sólo en casos excepcionales. El contacto habitual con el profesor (fuera de clase y tutorías) se mantendrá a través del Campus Virtual y, particularmente, mediante la plataforma de correo allí radicada.

DEPARTAMENTO:

- Ciencia Política y de la Administración II
- Despacho 3511 (Tfno.: 91-394.27.10)

CLASES:

Profesor Crespo:

- Teoría: 315
- Prácticas: Eventualmente podrá utilizarse otra aula distinta a la de las clases teóricas.

Profesor Polo:

- Teoría: 316
- Prácticas: 102

TUTORÍAS:

HORARIO DE TUTORÍAS:

Profesor Crespo: lunes lectivos: 13:00-15:00

Profesor Polo: martes y jueves lectivos: 10:00-11:00

LUGAR: Con carácter general se celebrarán en el Despacho 3511.

Las tutorías se concertarán al menos con un día de antelación, siguiendo el orden de solicitudes. Preferentemente la solicitud se realizará vía e-mail.

BREVE DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO

Teorías sobre la Administración Pública. Fenómenos administrativos. Elementos de los sistemas administrativos.

CRÉDITOS

6 Créditos ECTS: 150-200 horas de dedicación de los alumnos.

OBJETIVOS

El objetivo básico de la asignatura es desarrollar en los alumnos un conjunto de competencias en torno al objeto de la materia. De esta manera se pretende:

1. Generar conocimiento y un marco conceptual que permita entender los siguientes aspectos:
 - a. Examinar los orígenes y las transformaciones de las Administraciones Públicas.
 - b. Analizar el papel de las Administraciones en el marco de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad.
 - c. Examinar las aportaciones de diferentes escuelas y corrientes de pensamiento al estudio de las Administraciones Públicas.
 - d. Analizar los elementos estructurales y de gestión que integran los sistemas administrativos, y las relaciones entre ellos.
 - e. Examinar las aportaciones del enfoque de políticas públicas para el análisis de la acción de las Administraciones Públicas y su papel dentro del proceso político.
 - f. Examinar las tendencias más recientes en términos de modernización administrativa y los retos de las Administraciones Públicas del siglo XXI.
2. Generar conocimiento aplicativo, priorizando la realización de actividades prácticas y el trabajo colaborativo.
3. Favorecer la activación de valores universitarios por parte de los estudiantes.

Del mismo modo, se pretende que los estudiantes adquieran y/o perfeccionen las siguientes competencias generales y específicas:

COMPETENCIAS	DESCRIPCION
GENERALES	1.- Capacidad de obtención y gestión de la información y documentación relacionada con las áreas científicas objeto de estudio. 2.- Capacidad de comprensión y análisis de la información y documentación de las diversas áreas científicas objeto de estudio. 3.- Capacidad de síntesis de los conocimientos adquiridos. 4.- Razonamiento crítico a partir de los conocimientos adquiridos. 5.- Capacidad de aprendizaje autónomo. 6.- Conocimiento de las sociedades, culturas y costumbres. 7.- Definición y resolución de problemas teóricos. 8.- Trabajo en equipos de carácter interdisciplinar. 9.- Habilidades en las relaciones interpersonales. 10.- Conocimientos de informática aplicada al ámbito de estudio. 11.- Adaptación de los conocimientos a nuevos fenómenos internacionales. 12.- Comunicación oral y escrita de los conocimientos adquiridos. 13.- Compromiso ético. 14.- Creatividad.
ESPECÍFICAS	1.- Saber relacionar los sucesos internacionales con las teorías formuladas por los principales autores de las Relaciones Internacionales y de otras ciencias sociales y jurídicas. 2.- Adquirir la capacidad de relacionar los sistemas políticos de los Estados, sus instituciones y los procesos de decisión, en particular respecto de la política exterior. 3.- Comprender la estructura, la organización y el funcionamiento de las Administraciones Públicas en sus distintos niveles, así como la capacidad para analizar la planificación, la implementación y la evaluación de políticas públicas.

METODOLOGÍA Y EVALUACIÓN

1) METODOLOGÍA

La asignatura está concebida desde una dimensión participativa, de manera que se alternen las explicaciones por parte del profesorado o algún conferenciante colaborador, con sesiones de trabajo que se desarrollarán en el aula asignada y/o en otras dependencias de la facultad adecuadas al tipo de actividad académica.

Las sesiones prácticas se adaptarán a la especificidad de la asignatura, básica y de carácter conceptual, primando la generación y consolidación de conceptos y teorías.

Todos los alumnos tendrán acceso al Campus Virtual, plataforma que permitirá gestionar las actividades docentes y de aprendizaje y servirá de cauce cotidiano de comunicación con el profesor.

Los alumnos deben asistir y preparar progresivamente la asignatura, participando activamente en las tareas planificadas.

Se pretende generar un entorno de aprendizaje en el que los estudiantes alternen y armonicen el trabajo interno (en el aula) con el estudio y actividades externas (fuera del aula). El trabajo fuera del aula se realizará en torno a contenidos y/o actividades de aprendizaje concretas y se complementa con unas sesiones en el aula de dirección, puesta en común y socialización de lo trabajado. La asistencia y participación en estas sesiones citadas es **OBLIGATORIA**, de acuerdo con el modelo de **evaluación** previsto.

2) EVALUACIÓN

Las **pruebas de evaluación** de los alumnos presenciales son exclusivas y específicas, y el resultado final tendrá en cuenta la **asistencia, participación y prácticas realizadas**.

Existirá una prueba de **verificación de contenidos** al final de uno o varios bloques temáticos que, junto con la **asistencia, participación y prácticas realizadas**, constituye el marco para la **evaluación continua** de la asignatura.

Las calificaciones parciales obtenidas en las pruebas de verificación son indicativas de la evolución del alumn@ en la asignatura

Las puntuaciones parciales **NO EXCLUYEN** los contenidos de los bloques temáticos verificados de la evaluación final y, por lo tanto, **NO SE GUARDAN** para convocatorias de exámenes y cursos sucesivos.

3) PRUEBA FINAL:

Al final del curso se realizará **una prueba de verificación final sobre el conjunto de la asignatura que pretende evaluar el grado de consolidación de los contenidos del curso**.

4) NOTA FINAL

La nota final, por lo tanto, tendrá en cuenta:

1.- La asistencia y participación en las actividades presenciales

Las faltas injustificadas excluyen a los alumnos de la evaluación continua. Los profesores tendrán en cuenta las instrucciones dadas por el Decanato respecto del número de faltas permitidas, así como las fórmulas de verificación de la asistencia (que serán explicadas pormenorizadamente por los profesores al inicio del semestre).

2.- La realización de las actividades prácticas y la presentación pública de los trabajos individuales y/o colectivos

Los trabajos deberán entregarse y presentarse en las fechas señaladas.

No hacerlo implica quedarse fuera de la modalidad presencial de seguimiento de la asignatura o disminuir drásticamente su calificación.

3.- Las pruebas de verificación de contenidos de cada bloque temático

Son obligatorias y sólo se realizarán en las fechas señaladas.

4.- La prueba de verificación final

Su realización es obligatoria para todos los alumnos presenciales. Aquellos que tuvieran algún bloque temático suspenso, si el profesor lo ve conveniente, podrían realizar el mismo día la recuperación del mismo, junto con la prueba de verificación final.

PONDERACIÓN DE LOS ÍTEMS DE EVALUACIÓN:

		PUNTUACIÓN %	OBSERVACIONES
ASISTENCIA ACTIVA A LAS CLASES TEÓRICAS Y/O MAGISTRALES		20	5 FALTAS EXCLUYEN DEL CURSO Y DE LA EVALUACIÓN CONTINUA.
PRÁCTICAS	AULA VIRTUAL / TRABAJO EN GRUPO	40	NECESARIO SUPERAR 50% EN CADA ÍTEM DE EVALUACIÓN
	PRÁCTICAS / EJERCICIOS		
	EXPOSICIONES / DEBATES		
TESTS VERIFICACIÓN BLOQUES		20	NECESARIO SUPERAR 50% EN CADA ÍTEM DE EVALUACIÓN
PRUEBA FINAL (ENSAYO / COMENTARIO)		20	
TOTAL		100 %	LA NOTA FINAL ES PRODUCTO DE APLICAR LA PONDERACIÓN ESTABLECIDA
NO SE HACE MEDIA SI UN ÍTEM DE LA EVALUACIÓN ESTÁ SUSPENSO			

ALUMNOS NO PRESENCIALES

Los alumnos no presenciales (aquellos cuyas ausencias igualen o superen el umbral marcado por las instrucciones del Decanato y que se encuentran fuera del formato de preparación progresiva de la asignatura) tienen derecho a realizar un examen final que versará sobre los contenidos del programa y las lecturas programadas. No obstante, este examen sólo alcanza al peso que en la **ficha de la asignatura** se fija para dichos contenidos y, por lo tanto, la superación del ejercicio no garantiza en ningún caso el aprobado de la asignatura.

Se recomienda consultar los criterios de evaluación y la ponderación de los mismos, en los términos establecidos en la ficha de la asignatura.

PROGRAMA DE LA ASIGNATURA:

APROXIMÁNDONOS A LAS AAPP EN TANTO OBJETO TEÓRICO Y EN TANTO INSTRUMENTO INSTITUCIONAL BÁSICO PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO... (BLOQUE I)

INTRODUCCIÓN.

1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL ESTADO

- a. Surgimiento y transformaciones de las Administraciones Públicas.
- b. Estado y mercado.
- c. Los sistemas de legitimidad.
- d. La Administración Pública y los ciudadanos.

...PARA COMPRENDER LAS PRINCIPALES TEORÍAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL REFERENTE DE MAX WEBER, SUS CRÍTICOS Y OTRAS CONCEPCIONES... (BLOQUE II)

2.- LAS TEORÍAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN:

- a. La perspectiva politológica:
 - Weber: Administración y dominación
 - Poder político y Administración Pública
 - Burocracia y elites
- b. La perspectiva técnico-organizativa:
 - Toma de decisiones y ejecución
 - Teorías sobre la racionalidad

...Y PARA ENTENDER LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TANTO SISTEMA ORGANIZATIVO QUE ACTÚA... (BLOQUE III)

3.- LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

- a. La estructura organizativa
- b. La gestión pública:
 - Procesos administrativos
 - El personal de las Administraciones
 - Presupuestos y financiación
 - Comunicación e información
 - Evaluación y control
- c. El enfoque de políticas públicas-

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA:

- ALBI, Emilio (2000): Público y privado. Un acuerdo necesario, Ariel, Barcelona
- BAENA DEL ALCAZAR, M. (1988): Curso de Ciencia de la Administración, Vol. I, 2ª Ed., Tecnos, Madrid.
- CHIAVENATO, Idalberto (1999): "Introducción a la teoría general de la Administración", MacGraw-Hill, 2ª edc., Colombia
- DEBBASCH, Charles (1981): Ciencia Administrativa. Administración pública. INAP (2ª edición), Madrid.
- LAUFER, R. y BURLAUD, A. (1989): Dirección Pública: gestión y legitimidad, INAP, Madrid.
- LIPPI, A. y MORISI, M. (2008): Gestión y Administración Públicas, Tirant lo Blanch, Valencia.
- MENY, I. y THOENING, Jean-Claude (1992): Las Políticas Públicas, Ariel, Barcelona
- MINTZBERG, H. (2005): La estructuración de las organizaciones, Ariel Economía, Barcelona.
- RAMIÓ, Carles (1999): Teoría de la Organización y Administración Pública, Tecnos, Madrid.

LECTURAS ASOCIADAS A LOS DISTINTOS BLOQUES DE LA ASIGNATURA:

BLOQUE I: APROXIMÁNDONOS A LAS AAPP EN TANTO OBJETO TEÓRICO Y EN TANTO INSTRUMENTO INSTITUCIONAL BÁSICO PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO.

LCT 1 GUERRERO, O. (1996): *Estudio Introductorio: Los Elementos Generales de Policía*, en VON JUSTI, J. E.: Ciencia del Estado, Instituto de Administración Pública del Estado de México D.C., pp. LXI-XCVI

LCT 2 BONNIN, Charles-Jean (2004): Principios de Administración Pública, compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 92-117

LCT 3 WHITE, L.D. (1999): "Introducción al estudio de la Administración Pública", en: SHAFRITZ, J.M. y HYDE, A.C.: Clásicos de la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 126-140

LCT 4 BAENA DEL ALCAZAR, M. (1988): "Introducción", en: Curso de Ciencia de la Administración, Vol. I, 2ª Ed., Tecnos, Madrid, pp. 23-59

LCT 5 COMIN, F. y DIAZ FUENTES, D. (2004): La Empresa Pública en Europa, Editorial Síntesis, pp. 21-78

BLOQUE II: PARA COMPRENDER LAS PRINCIPALES TEORÍAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL REFERENTE DE MAX WEBER, SUS CRÍTICOS Y OTRAS CONCEPCIONES

LCT 6 WEBER, M. (1999): *La Burocracia*, en SHAFRITZ, J.M. y HYDE, A.C: Clásicos de la Administración Pública, Fondo de cultura económica, México, pp. 117-125

LCT 7 MERTON, R.K. (1964): *La Estructura Burocrática y la Personalidad*, en Teoría y Estructuras Sociales, Fondo de cultura económica, México, pp. 275-286

LCT 8 BAENA DEL ALCAZAR, M. (1988): Curso de Ciencia de la Administración, Vol. I, 2ª Ed., Tecnos, Madrid, pp. 434-445

LCT 9 PANEBIANCO, Ángelo (1995): *Las Burocracias Públicas*, en -PASQUINO, G. y otros: Manual de Ciencia Política, Alianza Editorial, Madrid, pp. 365-410

LCT 10 LIPPI, A. y MORISI, M. (2008): Gestión y Administración Públicas, Capítulo 4, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 185-242

BLOQUE III: Y PARA ENTENDER LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TANTO SISTEMA ORGANIZATIVO QUE ACTÚA.

LCT 11 BAENA DEL ALCAZAR, M. (1988): Curso de Ciencia de la Administración, Vol. I, 2ª Ed., Tecnos, Madrid, pp. 60-81

LCT 12 RAMIÓ, Carles (1999): Teoría de la Organización y Administración Pública, Capítulo I, Tecnos, Madrid, pp. 17-42

LCT 13 TAMAYO SÁEZ, M. (1997): *El Análisis de las Políticas Públicas*, en: BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (compiladores), Alianza Universidad Textos, Madrid, pp. 281-312

BLOQUE IV: APRENDE Y SE ADAPTA A SU ENTORNO

LCT 14 OLIAS DE LIMA GETE, B. (2001): *La Evolución de la Gestión Pública: La Nueva Gestión Pública*, en: OLIAS DE LIMA GETE, B (coordinadora): La Nueva Gestión Pública, Madrid, Prentice may, pp. 1-34

LCT 15 OLSEN, J. P. (2005): *Maybe it is time to rediscover bureaucracy*, en: Journal of Public Administration Research and Theory, pp. 1-24

LCT 16 PRATS CATALA, J (2005): *Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro Tiempo*, en: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Documentos de Trabajo nº 10, Barcelona

ANEXO 3: INDICACIONES DEL PROFESOR PARA ELABORAR EL EJERCICIO FINAL CREATIVO

EJERCICIO FINAL TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



GRADO DE RRII. CURSO 2013/14

PREGUNTA PARA PREPARAR EL EXAMEN FINAL (A PREPARAR EN CASA Y RESPONDER EN UNA HORA Y MEDIA DURANTE EL DÍA DEL EXAMEN)

Estimados alumnos,

Tal como he anunciado estos días, por este medio os escribo dos preguntas para que seleccionéis la que desarrollaréis el día del examen final (2 de junio):

“La administración del poder. El poder de la Administración”

“Contenidos sobre Administración Pública que necesariamente debe conocer un ciudadano responsable e informado”

Se trata de un ejercicio cuya preparación será personal y creativa, teniendo como apoyo todos los materiales trabajados durante el curso. También podrá prepararse en grupo, pero sabiendo que la realización del ejercicio final será personal y que yo lo calificaré de esta manera.

Cada alumno tiene libertad para enfocararlo, pero pudiera ser adecuado con carácter previo:

- 1.- Construir la pregunta: realizar una comprensión personal de lo que se pregunta y acotar aquello que se va a tratar.
- 2.- Señalar las diversas posibilidades de desarrollo y elegir una de ellas, justificando por qué se hace la elección.
- 3.- Trabajar los textos y presentaciones de la asignatura (podrían incluirse, debidamente citadas, otras fuentes), poniendo el énfasis en la línea de interpretación elegida.
- 4.- Realizar documentos de síntesis y guiones preliminares.
- 5.- A la vista de todo lo trabajado anteriormente, preparar una táctica de respuesta a la pregunta en el aula. Para ello deberá realizarse un guión final (consistirá en una hoja escrita por una cara)

que será el único material que se llevará el día del examen y que se aportará al cuadernillo que se entregará al profesor.

En el examen los alumnos tendrán la posibilidad de utilizar 1 cuadernillo como máximo y se valorará:

- 1.- La capacidad de síntesis.
- 2.- La creatividad demostrada en el enfoque de la pregunta y/o en la elaboración de sus contenidos.
- 3.- Capacidad de relacionar e integrar conceptos, autores y escuelas.
- 4.- La madurez del discurso (se desaconseja radicalmente la actividad de “cortar y pegar”)
- 5.- Las aportaciones críticas personales y su pertinente justificación teórica y/o técnica.

Estoy convencido de que, además de disfrutar y aprender mucho mientras elaboráis vuestra respuesta, vais a poder dejar vuestro sello personal en este examen.

Un abrazo a todos,

Jrg

ANEXO 4: EJEMPLO FACSIMIL DE EJERCICIO FINAL CREATIVO

Carta muy interesante



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIOLOGÍA

L C E T
Job, J
Sint J

8'8
B. Exam.

Ejercicios del ALUMNO

APELLIDOS EL MQUIRMI

NOMBRE NIHAL - AICHA

D.N.I. n

ASIGNATURA TEORÍA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

GRUPO RR.II 1.1

CURSO 2013 / 2014

N.º DE MATRÍCULA

FECHA 02/06/14

PREGUNTA 2. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA AP QUE CUALQUIER CIUDADANO RESPONSABLE DEBE SABER.

Muchos de nosotros, ciudadanos de un determinado país, oímos con bastante frecuencia las palabras "sector público", "poder", "funcionario"... Son conceptos que casi forman parte de nuestro día a día. Sin embargo, no les damos ni la importancia ni el significado correcto. Cuando en el primer día de clase el profesor nos pidió que asociáramos conceptos con la AP, las propuestas eran bastante sorprendentes. La mayoría de los alumnos la asociaban con ineficacia, ineficiencia, corrupción... Existía un pesimismo inicial bastante considerable, aún sin haber profundizado bastante en el tema. Antes de cursar esta materia, yo misma no sabía lo que la AP era. Resonaba en mi mente, pero no de forma clara. Como bien dijo A. Einstein: "La mente es como un paracaídas. Solo se abre si funciona."

A la vista del panorama inculso (por así decirlo) de la clase, y de la crisis del sector público con el estallido de la crisis económica y financiera de 2008 (más aguda en los países con Estado de bienestar), he decidido presentar algunos rasgos y funciones de la AP, para dejar de jugar sin tener ningún conocimiento previo. Para ello, he creado una situación hipotética, en la que la AP está casada con la sociedad, y debido a ciertas tensiones que hay entre el matrimonio, la AP decide enviarle una carta explicándole todo aquello que considera oportuno que su cónyuge lo sepa y puedan encontrar un punto de equilibrio. Esta carta (¿quizás sea el inicio de una relación epistolar al estilo Kafka.

« Mi querida ciudadanía:

Te escribo esta carta para hablarte de muchas cosas, y para que así puedas entender ciertas cosas de mi vida de forma más completa. Estos últimos días han sido bastante intensos, al menos para mí. Tu ausencia me hace mucho daño; simplemente porque no sé ser sin ti. Es como si tú fueras la pieza necesaria para que la máquina pueda funcionar correctamente. Me complementas.

Como bien me dijo mi padre, Bonnis, el día de nuestra boda, yo estoy aquí para garantizarte tus derechos, proteger tu libertad y asegurarme de tu "perpetuación". Eres una persona bastante ocupada profesionalmente; por eso no quiero meterte presión con nada y me encargo de todo en la casa. Me has concedido tu parte de poder, así como el permiso para entrometarme en tus asuntos y llevar a cabo una buena gestión de ellos. Todo esto es bastante complicado, y te ha supuesto hacer un gran esfuerzo. Por eso quiero darte las gracias. Gracias por confiar en mí, y por querer buscar un punto de equilibrio en nuestra relación.

En realidad, soy como tu asistente, el que se ocupa de todo para que puedas estar despreocupada y concentrada en ti misma. Muchas veces me has preguntado qué es lo que hacía de mi vida, y a qué me dedicaba. Te lo voy a explicar. Espero que lo entiendas. Con el dinero que me das, alumbro las calles y carreteras para que puedas tener mejor visibilidad cuando vuelves del trabajo por la noche. Me ocupo de contratar a los jardineros para que se encarguen de los jardines y parques en los que vas a correr todos los domingos. Financio los colegios en los que los niños van a estudiar; así como de los hospitales en los que tu tía se queda a dormir cuando no se encuentra bien. También doy dinero a aquellos que se han quedado sin trabajo, y a los que siempre han trabajado y que ahora quieren descansar. Limpio, arreglo, construyo todo y contrato a gente para generar así trabajo. La gestión es mi pasión. Soy un poco esquizofrénico: algunas veces actúo a nivel general, otras a nivel autonómico, y otras a nivel local. Elige la faceta[®] de mí que más te guste.

© o el yo

Como bien sabes, mi familia es bastante numerosa, y yo tengo muchas cosas que gestionar. Por eso no dudo en pedirle ayuda. Cuando todos obramos para cumplir con un objetivo, mi tío Weber nos llama el equipo de la "burocracia". Tanto mis hermanos como mis primos son gente altamente cualificada y especialidad. Gracias a su cooperación, tengo mayores recursos y más medios humanos. De esta forma, gano más al ser más eficaz y eficiente. Mi tío Max Weber siempre no ha dicho que era mejor jerarquizarse u organizarse de modo que los mejor cualificados supervisen a los demás para garantizar el buen funcionamiento y buen aprovechamiento de todos los recursos. Aunque mi tío es un buen consejero, su modelo presenta unas disfunciones, como por ejemplo, tanta especialidad en un solo ámbito específico, termina creando una cierta limitación. Es como si mis primos fueran incapaces de trabajar en otro ámbito distinto al suyo, y si su trabajo se convertía en un proceso mecánico. El primo de mi madre, Mintzberg sostenía que la organización de una administración tenía que ser dividiendo el trabajo en tareas, y luego conseguir coordinarlas.

Algunas veces, tu tía me preguntaba si yo te "ponía los cuernos" con el gobierno. Espero que tú nunca hayas dudado de mi fidelidad hacia ti. El gobierno es un gran cooperante mío. Estamos bastante relacionados, pero de forma profesional. Coincidimos en el objeto que vamos a estudiar, o el campo técnico en el que actuaremos, así como en la forma con la que vamos a llevar a cabo, de forma exitosa, el proyecto. Si piensas que no actúo de la forma correcta, ve a casa de mi padre y consulta el código administrativo, el documento que rige mi comportamiento. Como bien se dice, la crítica es la mejor consejera. Tampoco quiero que creas que lo único que hago es cumplir con las normas. No me muevo en un ámbito rígido; es verdad, tengo unos objetivos fijados que espero cumplir, pero mis actuaciones también dependen del ámbito social y cultural en el que me muevo. Soy contingente, no absoluto me gusta variar. Soy como un pulpo, tengo varios brazos que se ocupan de

distintas tareas. Algunas veces dejo que mis familiares se organicen entre ellos (organización funcional), y otras veces exijo que me consulten antes, o el que da las directrices soy yo (organización territorial).

Ciudadanía, quiero que sepas lo importante que eres para mí. Ha sido ya un gran paso admitir que teníamos un problema. Tenemos y debemos buscar alternativas para poder seguir adelante. Sin el diálogo y la búsqueda de un consenso, no llegaríamos a nada. Una vez que hayamos tomado una decisión y la hayamos aplicado, tenemos que evaluar los resultados, y así ver si deberíamos optar por otro cambio o si lo que hemos obtenido es satisfactorio.

Quiero que no sepas que no solo eres mi esposa; eres mi amiga y compañera. Juntos formamos un equipo. Si tú te caes, yo también caeré. No soy el Estado policía, que pasa de ti y a quien no le importan tus sufrimientos. Estoy aquí para protegerte de las tormentas. Hay veces en las que el camino es bastante espinoso, pero todo esto merece la pena. Prométeme que si algún día sientes que estás perdiendo el equilibrio^{te}, me lo dirás, porque de otro modo no me siento capaz de ~~ser~~ ayudarte a encontrar la luz en el fondo del túnel, ni encontrar la fuerza necesaria para levantarte.

Tu Administración Pública.

»

**ANEXO 5: RELACIÓN DE ESTUDIANTES PARTICIPANTES EN LA
EXPERIENCIA INNOVADORA DESARROLLADA EN EL CURSO
2013/2014. GRADO DE RELACIONES INTERNACIONALES, UCM.**

<p> ABAD SOTO, JORGE AGHAJANYAN , ANUSHIK AHMAD GOMEZ, JUAN ALMAGRO SAORIN, INMACULADA ALMERGE RUCKERT, DEBORAH ANARTE LAZO, ENRIQUE ANDRES MICCOLIS, CLAUDIA ARROYO DIAZ, CELIA AYLLON MEDRANO, CARMEN BARRERO GARRIDO, FERNANDO BERTRAND SALVADOR, INES BORDON OSORIO, JAVIER BRAVO DE LA ORDEN, CARLOS CALLEJA ESCUDERO, MARTA CAMEJO ACUÑA, NATALIA CARRION SANCHEZ, LUCIA CASADO YUSTE, BEATRIZ CISTERNAS MUHR, PAULA CRAIU , VALENTINA ROXANA DE DIOS BIELZA, CLAUDIA DE LA CAL FLORIA, PAULA ELMQUIRMI , NIHAL-AICHA ESCRIBANO LÓPEZ, ALBERTO ESTEVEZ DOMINGUEZ, ROCIO FERNANDEZ SANCHEZ, MARTA FRANCO VILLAREJO, CLAUDIA GALVEZ RODRIGUEZ, ALICIA GARCIA ARIZALETA, NEREA GARCIA FIGUEROA, LIDIA GAYA OLLER, JULIA GÓMEZ BUIL, DANIEL GOMEZ MATAS, JAIME ANTONIO </p>	<p> GONZALEZ BLAZQUEZ, LAURA GONZALEZ ESTEBAN, LUCIA GONZALEZ LOPEZ, ANA TERESA HAHN UTRERO, ALBA IVORRA YAGUE, MARIA JIMENEZ BLASCO, GUADALUPE LASA MEDIAVILLA, ADRIAN LATONA STROH, DAVID LOPEZ ROVIRA, AMPARO LOSADA OLMOS, IRMA MARÍA LUCAS SALIDO, Mª ELENA MAREY DE LA RUBIA, CLARA MARQUEZ GOMEZ, LORENZO MARTIN ANTON, ALEJANDRO MARTIN GARCIA, IRENE MARTIN VILCHES, MARINA MORA GOMEZ, DANIEL MOURELLE BARREIRO, DIEGO MUÑOZ DE LA CAL, PAULA MUÑOZ HERRERAPICAZO, PAOLA NIÑO DOMINGUEZ, EDUARDO MANUEL OPREA , ELENA OSANAI ESCLAPES, ANDREA MIKI PARRA LOPEZ, NAYADE PASCUAL FIGUEIREDO, PAULA PASTOR GOMEZ, JUAN CARLOS PÉREZ PASCUAL, MARÍA PUEBLA LLANOS, CRISTINA ROBLEDO NAVARRO, SONIA RUIZ NIETO, MARIA SÁNCHEZ-BEATO VARELA, ANA LUCÍA </p>
--	--